

N° 294

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1989

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi approuvant le X^{ème} Plan (1989-1992), **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINEA 3 DE LA CONSTITUTION, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,**

Par M. Bernard BARBIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Jean Arthuis, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Coupert, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Dauhay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Gruillot, Jean Guenier, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de la Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Robert Pagès, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Michel Rigou, Jean-Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 545, 624, 625, 626, 640 et T.A 87.

Sénat : 279 (Rectifié) et 290 (1988-1989).

Plan

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : UN DÉBAT INTERROMPU	9
I - UNE PROCÉDURE EXCEPTIONNELLE	9
A. LE DROIT INCERTAIN	9
B. L'ABROGATION DE FAIT DE LA LOI DU 29 JUILLET 1982	11
II - UNE CONCERTATION LIMITÉE	13
A. LES INSTANCES CONSULTATIVES	13
B. LE RÔLE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	15
III - LE PARLEMENT EXCLU DU DÉBAT	17
A. LES PRÉMISSSES D'UN DIALOGUE CONSTRUCTIF	17
B. LA POLITIQUE DE "FERMETURE"	18
CHAPITRE II : DES HYPOTHÈSES MACRO-ÉCONOMIQUES DISCUTABLES	21
I - UNE DOUBLE SÉRIE DE PROJECTIONS	22
A. LES PREMIÈRES PERSPECTIVES	22
1. la croissance	22
2. L'inflation	23
3. l'emploi	25
B. UNE RÉVISION OPTIMISTE DES HYPOTHÈSES	26
1. Un environnement international jugé plus favorable	27
2. L'inflexion des tendances de la productivité	28
3. La modification des comportements des acteurs économiques	29
4. Des résultats toujours préoccupants	30

II - DES INCERTITUDES PERSISTANTES	32
A. DES PERSPECTIVES CONFIRMÉES À L'HORIZON 1994	32
B. LE PARI D'UNE CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS	35
C. L'IMPASSE SUR LES TAUX DE CHANGE ET L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES	37
1. Les taux de change	37
2. L'évolution des finances publiques	38
 CHAPITRE III : UNE LOGIQUE PERVERTIE	 39
I - DES OBJECTIFS INSUFFISAMMENT COORDONNÉS	39
A. L'EUROPE	39
1. L'Europe est un destin accepté qui impose une discipline	40
2. L'Europe est un défi opportun qui implique de nouvelles perspectives d'action	42
B. LA RECONQUÊTE D'UN HAUT NIVEAU D'EMPLOI	46
1. Une croissance compétitive et génératrice d'emplois	50
2. Le traitement social de la croissance	51
C. LA MAÎTRISE DES PARAMÈTRES DE L'ÉQUILIBRE	53
1. L'inflation	53
2. Le déficit budgétaire	54
3. Le commerce extérieur	57
 II - UN RETOUR DE L'IDÉOLOGIE	 62
 CHAPITRE IV : DES GRANDS CHANTIERS DÉPOURVUS DE MATÉRIAUX	 67
I - LES PÂLES HÉRITIERS DES PROGRAMMES PRIORITAIRES D'EXÉCUTION	67
II - L'ÉDUCATION ET LA FORMATION	69
A. DES OBJECTIFS MULTIPLES ET DISPERSÉS	69
1. La formation initiale	69
2. La formation professionnelle	70
B. DES MOYENS MAL DÉFINIS	71
 III - LA RECHERCHE ET LA COMPÉTITIVITÉ	 72

A. LA RECHERCHE	72
B. UNE MEILLEURE COMPÉTITIVITÉ	76
1. Le renforcement des PME et des entreprises publiques dans le cadre industriel s'avère imprécis	77
2. L'amélioration de l'agro-alimentaire : un exercice de style peu convaincant	80
3. Le rôle décisif des services reste mal défini	83
IV - LA SOLIDARITÉ	90
A. MAINTENIR UN HAUT NIVEAU DE PROTECTION SOCIALE	90
1. La politique familiale	91
2. La lutte contre les exclusions	91
B. ASSURER LE FINANCEMENT DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE	92
1. Limiter les dépenses	93
2. Réformer le financement	95
V - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA VIE QUOTIDIENNE	96
A. LES AXES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	96
B. LA DEFINITION DES MOYENS	99
VI - LE SERVICE PUBLIC	101
CONCLUSION	105
TABLEAU COMPARATIF	107
AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION	125
ANNEXE : Liste des personnalités auditionnées par la Commission.	126

Mesdames, Messieurs,

Le Plan est, dans la vie de la Nation, un moment rare de concertation et de pédagogie.

Il est oeuvre de concertation, car il s'élabore en incitant les partenaires sociaux à la réflexion et à la discussion. Sa rédaction, en mobilisant les représentants des diverses instances de la collectivité, stimule la société civile dans son ensemble.

Il est exercice de pédagogie, car pour favoriser une meilleure compréhension des réalités, il cherche à décrypter les arcanes de l'avenir à l'aide des outils de la simulation économétrique et à surmonter les difficultés de la prévision prospective. Il doit convaincre pour mobiliser et entraîner les acteurs sociaux pour agir.

La discussion du projet de Plan reste donc un instant important du débat politique. La délégation du Sénat pour la planification, que votre Rapporteur a l'honneur de présider, l'entend bien ainsi et elle s'est penchée avec la plus grande attention sur les premières versions de la loi de planification. Elle a examiné les différents avis auxquels avait donné lieu les textes initiaux, fait procéder à différents jeux de modélisation économique lui permettant de compléter les seules informations gouvernementales et entendu plusieurs fois le Secrétaire d'Etat chargé du Plan.

Il serait faux de dire que la délégation pour la planification n'aurait émis aucune réserve sur les esquisses qui lui avaient été soumises mais il est juste de rappeler qu'elle attendait beaucoup du projet de Xe Plan.

Or, cette attente a été trompée. L'examen effectué par votre commission des Affaires économiques et du Plan démontre clairement une dérive prononcée des orientations initiales que d'aucuns pourraient même qualifier de "gauchissement" au sens d'accentuation des malades et d'infléchissement politique.

Les objectifs d'une croissance riche en emploi, d'une inflation faible et d'une France tournée vers l'Europe ont été maintenus, de même que les grands thèmes de la modernisation, de l'éducation et de la recherche, de la solidarité, de l'aménagement du

territoire et du service public. Mais les moyens de la réussite n'ont pas été suffisamment précisés et surtout, le rôle de la dynamique du marché a été obscurci par l'exposé d'une philosophie contestable de l'économie mixte.

L'ambiguïté et l'imprécision se révèlent donc désormais les caractères dominants du texte qui nous est soumis sans épuiser la liste des critiques qui peuvent être formulées.

CHAPITRE PREMIER

Un débat interrompu

I. UNE PROCÉDURE EXCEPTIONNELLE

A. LE DROIT INCERTAIN

Présentant au Sénat le projet de loi portant réforme de la planification, M. Michel Rocard, alors ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire, déclarait : *"une loi de procédure qui succède à une loi qui avait tenu vingt ans constitue un petit évènement, dont seul l'avenir dira s'il est important et si nous avons tapé juste"*(1).

L'avenir s'est prononcé et nul aujourd'hui ne songe plus à défendre la procédure prévue par la loi du 29 juillet 1982 que sa complexité et sa lenteur ont rendue inopérante.

Le Gouvernement actuel a lui-même renoncé à en faire application, préférant adopter une procédure exceptionnelle, pour permettre au Plan de couvrir la période 1989-1992 et faire coïncider son entrée en vigueur avec celle des contrats de Plan Etat-régions.

La procédure qu'il a retenue présente de notables différences par rapport au dispositif défini par la loi. On relèvera en particulier :

- l'abandon de la distinction entre la première loi de Plan qui définit les choix stratégiques et les grandes actions et la seconde loi de Plan qui précise les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en oeuvre, et leur réunion dans un document unique ;

- la décision d'adapter la durée du Plan aux circonstances du moment et de renoncer au principe des Plans quinquennaux ;

(1) *Journal Officiel - Débats - Sénat - 1er juillet 1982.*

- la suppression de fait, entraînant un retour à des instances plus traditionnelles, de la commission nationale de planification, organe principal de la concertation aux termes de la loi de 1982, qui rassemblait 80 membres (représentants des conseils régionaux, des organisations patronales et syndicales, des mouvements associatifs et culturels et personnalités qualifiées) ;

- l'absence de la phase préalable de consultation des régions sur le document d'orientation qui devait servir de base à l'élaboration de la première loi de Plan.

Les avantages de la procédure exceptionnelle utilisée par le Gouvernement ne sont pas négligeables puisque sa souplesse et sa légèreté ont permis, en six mois, d'élaborer un projet de Plan, pour lequel la loi du 29 juillet 1982 aurait, au minimum, imposé une préparation de dix huit mois.

On peut cependant s'interroger sur les lacunes de ce processus.

La loi de 1982 présentait l'intérêt majeur d'associer les régions à l'élaboration du Plan national ce qui favorisait une certaine cohérence entre celui-ci et les plans régionaux.

Par ailleurs, plusieurs organismes qui devaient être consultés ne l'ont pas été :

- le Conseil supérieur des Français de l'étranger (article 7 de la loi du 29 juillet 1982) (1),

- ou encore le Conseil national de la montagne (article 6, troisième alinéa de la loi "Montagne" n° 85-30 du 9 janvier 1985) (2).

(1) Voir la réponse à la question de M. Pierre Croze, n° 3801 du 2 mars 1989. *Journal Officiel. Questions. Sénat. 30 mars 1989.*

(2) Question de M. Hubert Haenel, n° 1244 du 25 août 1988. *Journal Officiel. Questions. Sénat. 24 novembre 1988.*

Enfin, même s'il est souhaitable que le Gouvernement conserve, en matière de choix économiques et sociaux, l'initiative des propositions, il semble que le cadre fixé à la concertation par l'esquisse de Plan ait conduit à restreindre le champ de réflexion des instances de consultation.

B. L'ABROGATION DE FAIT DE LA LOI DU 29 JUILLET 1982

Le Gouvernement a justifié par la brièveté des délais qui lui étaient impartis le non-respect de la procédure définie par la loi du 29 juillet 1982.

Votre Commission ne conteste pas la justesse du raisonnement qui a conduit le Gouvernement à accélérer la phase d'élaboration du Plan national afin d'assurer sa cohérence avec les contrats de Plan Etat-régions.

Encore faudrait-il que les nécessités de l'urgence, évoquées par le Secrétaire d'Etat chargé du Plan, soient bien établies.

Or, dès l'examen du projet de loi de finances pour 1988, votre Commission s'était inquiétée du sort réservé à la planification et de l'éventualité d'un projet de loi modifiant la loi du 29 juillet 1982. La délégation du Sénat pour la planification -qui tire son existence de cette loi même- avait, elle aussi, interrogé à plusieurs reprises les ministres successifs en charge de la planification sur leurs intentions en ce domaine.

M. Hervé de Charette, ministre chargé de la Fonction publique et du Plan dans le gouvernement de M. Jacques Chirac, avait répondu à cet appel en déposant sur le bureau des Assemblées un projet de loi portant réforme de la planification. Celui-ci proposait une nouvelle procédure, orientée autour de trois lignes directrices : souplesse, simplicité et recentrage sur les seules décisions qui relèvent de l'Etat.

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat chargé du Plan dans le gouvernement de M. Michel Rocard n'a pas jugé opportun de procéder à cette remise à jour des textes de procédure. L'opinion du Gouvernement a, cependant, étrangement varié sur ce sujet.

D'abord favorable à un texte de procédure, joint au projet de Xe Plan, M. Lionel Stoléru en avait annoncé le dépôt lors de

la discussion du projet de loi de finances pour 1989, dans les termes suivants : *"Mesdames et Messieurs les Sénateurs, vous vous posez certainement la question de savoir comment remettre les faits en accord avec la loi et la loi en accord avec les faits. J'aurai l'occasion, à la session de printemps, de vous proposer un dispositif législatif permettant d'y répondre"*. (1)

Cinq mois plus tard, il indiquait, en réponse à la question préalable défendue par M. Hervé de Charette sur le projet de loi approuvant le Xe Plan : *"Je voudrais simplement rappeler que nous avons consulté le Conseil d'Etat sur le présent texte. Dans sa réponse, celui-ci "n'a pas considéré qu'il y avait lieu pour le Gouvernement de demander au Parlement d'abroger purement et simplement la loi de 1982". Nous avons suivi cet avis du Conseil d'Etat"*(2).

Enfin, en guise de troisième étape -définitive ou provisoire- d'un cheminement quelque peu chaotique, on notera qu'à l'issue du débat à l'Assemblée nationale le 28 avril dernier, le Secrétaire d'Etat chargé du Plan s'engageait à *"réfléchir pour être en mesure, d'ici au début de la préparation du prochain Plan, d'adapter ce qui doit l'être dans la loi de planification de 1982 (3)"*.

Votre Rapporteur a toujours eu, pour sa part, une position claire sur ce problème de la procédure d'élaboration du Plan.

La loi n° 82-653 du 29 juillet 1982, véritable "monstre procédural", n'est pas, en l'état, applicable. En outre, par une décision n° 82.442 du 27 juillet 1982, le Conseil constitutionnel, saisi de cette même loi par soixante députés, en a déclaré la conformité à la Constitution, tout en soulignant que nombre de ces dispositions étaient inopérantes, "considérant que le législateur ne peut lui-même se lier" et "qu'une loi peut toujours et sans condition, fût-ce implicitement, abroger ou modifier une loi antérieure ou y déroger".

(1) Journal Officiel - Débats - Sénat - Séance du 5 décembre 1988.

(2) Journal Officiel - Débats - Assemblée nationale - 1ère séance du 26 avril 1989.

(3) Journal Officiel - Débats - Assemblée nationale - 2ème séance du 28 avril 1989.

Il n'en reste pas moins qu'une clarification de la situation actuelle était nécessaire. Elle aurait permis, en conservant un large pouvoir d'appréciation au Gouvernement, de fixer un minimum de règles du jeu sur des points sensibles, parmi lesquels on peut citer la coordination des plans régionaux et du Plan national ou le contrôle de l'exécution du Plan.

II. UNE CONCERTATION LIMITÉE

A. LES INSTANCES CONSULTATIVES

L'esquisse de Plan a été soumise, après sa publication en septembre 1988, à un dispositif de concertation classique, mais fortement allégé par rapport à ceux qui avaient été mis en place pour la préparation des Plans antérieurs. Si l'on excepte le cas particulier du IXe Plan, on note en effet une multiplication rapide des instances de consultation constituées à l'occasion des Plans : de dix commissions pour le Ier Plan, on passe à trente deux commissions pour le Ve et, pour le VIIIe Plan à sept commissions, sept comités, quatre groupes de réflexion à long terme et dix groupes de travail, sans compter les groupes spécifiques.

Le dispositif de concertation pour la préparation du Xe Plan 1989-1992 a été mis en place en octobre 1988.

Il comprend sept commissions et un intergroupe ainsi spécialisés :

- Europe technologique, industrielle et commerciale (Président : M. Antoine Riboud) ;
- Europe financière et monétaire (Président : M. Jean Peyrelevade) ;
- Relations sociales et emploi (Présidente : Mme Martine Aubry) ;
- Protection sociale (Président : M. René Teulade) ;
- Education, formation, recherche (Président : M. René Rémond) ;

- Vie quotidienne et cadres de vie (Président : M. Jean-Michel Bloch-Lainé);
- Efficacité de l'Etat (Président : M. François de Closets);
- Intergroupe recherche et développement technologique (Président : M. Yves Farge).

Deux instances ont été associées aux travaux de préparation du Plan : le groupe de prospective agricole présidé par M. Louis Perrin et un groupe "Perspectives macro-économiques", présidé par M. Paul Dubois.

En outre, un groupe de réflexion "horizon 2000", animé par M. Emmanuel Le Roy Ladurie s'est vu chargé d'une "mission exploratoire" sur les évolutions de la société française à l'aube du deuxième millénaire.

Les commissions ainsi constituées ont remis, dans un délai particulièrement bref, leurs observations sur l'esquisse de Plan ainsi que leurs propositions concernant les "grands chantiers", mais elles n'ont pu, faute de temps, poursuivre leurs travaux jusqu'à leur terme, et leurs conclusions définitives ne seront rendues publiques qu'au début de l'été 1989.

Pour compléter ce dispositif de concertation traditionnel, le Secrétaire d'Etat chargé du Plan a voulu faire preuve d'originalité en associant les acteurs de la "société civile" au débat qui allait s'engager.

Deux comités furent donc créés :

- un "comité jeunes", formé de jeunes de 18 à 25 ans, présidé par M. Patrick Baudry;
- un "comité Europe" présidé par M. Gaston Thorn et constitué de personnalités non françaises de la communauté européenne;

Lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 1989, votre Rapporteur avait salué cette initiative qui lui paraissait être de nature à élargir le champ des réflexions sur la planification. L'institution d'un "comité Europe" aurait notamment pu permettre de disposer d'un avis extérieur sur les choix économiques et sociaux de la France et s'inscrivait très justement dans l'optique d'un Plan préparant à l'échéance du grand marché intérieur.

Force est de constater, hélas, que cette innovation n'a pas apporté les résultats que l'on escomptait. Seul l'avis du "comité jeunes" a été remis dans les délais impartis, le second comité n'ayant ni présenté de conclusions, ni même, semble-t-il, été consulté sur les travaux des autres commissions.

Quant au contenu du rapport du "comité jeunes", qui, sans doute, s'est trouvé trop limité par le cadre de l'esquisse du Plan, il ne se distingue guère de ceux des aînés, alors qu'on pouvait en espérer une plus grande spontanéité et des propositions originales.

B. LE RÔLE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Aux termes de l'article 70 de la Constitution du 4 octobre 1958, *"tout Plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social"* est soumis pour avis au Conseil économique et social.

Cette obligation est reprise et précisée par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, qui dispose dans son article 2 :

"Le Conseil économique et social est obligatoirement saisi pour avis des projets de lois de programmes ou de plans à caractère économique ou social, à l'exception des lois de finances. Il peut être, au préalable, associé à leur élaboration".

Les termes de l'ordonnance du 29 décembre 1958 font apparaître une distinction claire entre la consultation facultative du Conseil économique et social dans la phase d'élaboration du projet de Plan, et sa consultation obligatoire à l'issue du processus de concertation sur un projet de plan définitif.

La procédure suivie par le Gouvernement n'a pas respecté cette distinction. En effet, le rapport annexé au projet de loi approuvant le Xe Plan, déposé sur le bureau des Assemblées, n'est pas celui qui a été soumis pour avis au Conseil économique et social le 30 janvier 1989, le Gouvernement ayant modifié le projet par plusieurs amendements, dont certains étaient la conséquence des remarques du Conseil et d'autres la traduction de souhaits exprimés lors du Conseil des ministres du 22 mars 1989, par le Président de la République.

Votre Commission s'est interrogée sur la constitutionnalité de cette pratique (dont il faut préciser que l'actuel Gouvernement n'est pas l'initiateur) qui peut aboutir à réduire considérablement l'actualité et donc la valeur de l'avis du Conseil économique et social.

Ce débat avait déjà été évoqué lors de la discussion en première lecture, au Sénat, de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification(1).

M. Michel Rocard, ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire avait alors soutenu la thèse suivante :

"C'est par une licence juridique que l'on appelle "projet" ce qui est soumis au Conseil économique et social, puisque le projet ne prend sa forme définitive que lorsqu'il a fait l'objet d'un décret approuvé en conseil des ministres pour être ensuite transmis au Parlement". M. Michel Rocard en déduisait que le Conseil économique et social était consulté sur un "avant-projet".

Il ne semble pas à votre Commission, que cette interprétation soit conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution.

L'article 70 de la Constitution peut, en effet, être mis en parallèle avec l'article 39 qui dispose que "les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat", et fixe ainsi un ordre chronologique entre l'avis et la délibération, autorisant le Gouvernement à modifier le texte présenté au Conseil d'Etat. L'article 70 de la Constitution ne prévoit pas que la délibération du Conseil des ministres sera postérieure à l'avis du Conseil économique et social. Il semblerait donc que le terme "projet" utilisé à cet article, devrait être compris dans le sens de projet définitif adopté par le Conseil des ministres.

En outre, dans les attributions du Conseil économique et social, la Constitution distingue deux catégories : des compétences consultatives et de propositions et un rôle bien particulier en matière de planification. Ces deux fonctions ne sauraient être assimilées, au risque de réduire considérablement le rôle de cette institution.

(1) Journal Officiel - Débats - Sénat - Séance du 30 juin 1982.

III. LE PARLEMENT EXCLU DU DEBAT

L'application par le Gouvernement, à l'occasion du débat sur le projet de loi approuvant le Xe Plan, de la déclaration d'urgence, puis du vote bloqué en vertu de l'article 44, alinéa 3 de la Constitution, enfin de son article 49, alinéa 3 entraînant la mise en jeu de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale, permet-elle encore de laisser croire à un véritable débat parlementaire ? Telle est la question à laquelle votre Commission a répondu par la négative, en regrettant que l'esprit d'ouverture dont avait fait preuve le Secrétaire d'Etat chargé du Plan ne se soit pas manifesté au delà de la phase de préparation du Xe Plan.

A. LES PREMISSES D'UN DIALOGUE CONSTRUCTIF

Lors de la première phase des travaux de préparation du Xe Plan, le Gouvernement a témoigné d'une volonté certaine d'ouvrir la négociation et le dialogue sur son contenu.

La délégation du Sénat pour la planification, que votre Rapporteur a l'honneur de présider, a ainsi eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'entendre M. Lionel Stoléro aussi bien sur la première esquisse de Plan approuvée en comité interministériel le 24 septembre 1988, que sur le projet de Plan, tel qu'il a été soumis au Conseil économique et social en janvier 1989. La délégation a été constamment tenue informée des travaux des commissions du Plan et des étapes d'élaboration du projet ; elle a obtenu des services du secrétariat d'Etat chargé du Plan et du Commissariat général du Plan des réponses précises et complètes à l'ensemble de ses interrogations, comme en témoigne le rapport, présenté par notre collègue M. Philippe François, au nom de la délégation pour la planification, sur l'élaboration du Xe Plan (Sénat n° 243 1988-1989).

En outre, dès le mois de janvier 1989, M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat chargé du Plan a demandé aux Présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale de désigner parmi leurs membres un interlocuteur chargé "de préparer le texte avant les arbitrages gouvernementaux, avant le dépôt au Conseil économique et social"(1).

(1) Journal Officiel - Débats - Assemblée nationale - 1ère séance du 25 avril 1989.

Cette démarche pouvait être interprétée comme étant de nature à limiter la liberté d'action des parlementaires au cours de la phase d'examen du texte par les Assemblées, mais elle était, sans nul doute, révélatrice d'un état d'esprit ouvert à la concertation.

B. LA POLITIQUE DE "FERMETURE"

Cette volonté de dialogue a rapidement et brusquement disparu. Ce changement d'attitude s'est révélé à une date précise, celle du mercredi 22 mars 1989, jour de l'adoption du projet de Plan par le Conseil des ministres. Déjà, le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, par la voix de son porte-parole M. Jean Le Garrec, avait émis des doutes sur la "capacité de la société française à accepter un projet qui préconise tout à la fois la maîtrise des salaires, la réduction du coût du travail et l'alourdissement des impôts directs" (1).

L'intervention du Président de la République au cours de ce même Conseil des ministres, pour souligner les points du projet de loi qui lui paraissaient essentiels, marque définitivement la fin de toute concertation sur les objectifs fondamentaux du Plan et les choix de société.

Le Secrétaire d'Etat chargé du Plan a lui-même résumé la situation nouvelle dans une formule simple : *"le choix est fait, la cause est entendue"* (2).

Le Premier ministre a défini, pour sa part, les limites du dialogue qu'il jugeait acceptable en déclarant dès le début de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale : *"... le débat se déroulera normalement. Le Gouvernement, comme il en a l'habitude, sera ouvert à tous les amendements constructifs et compatibles avec ses propres choix -la gamme peut être large- bref, ouvert à la pensée de tous et fermé seulement aux arrière-pensées de chacun"*.

(1) *Les Echos* - Mercredi 22 mars 1989.

(2) *Journal Officiel* - Débats - Assemblée nationale - 2ème séance du 28 avril 1989.

Par "*arrière-pensées*" le Gouvernement entendait sans nul doute l'ensemble des propositions, à l'exception de celles qui avaient été formulées par la commission des Finances de l'Assemblée nationale. La lettre rectificative, déposée le 27 avril 1989 par le Premier ministre par intérim, M. Lionel Jospin, a, en effet, repris mot pour mot le texte de ses amendements, sous réserve d'exceptions mineures, parmi lesquelles on notera l'adjonction au chapitre aménagement du territoire d'un "*notamment en montagne*" qui résume semble-t-il, à lui seul, la politique du Gouvernement en faveur de 21 % du territoire national.

Certes, les gouvernements successifs ont souvent considéré que la nature d'un projet de loi de Plan était incompatible avec l'exercice normal du droit d'amendement, en raison d'un impératif de cohérence interne du Plan. Ainsi les Assemblées étaient-elles appelées à se prononcer sur un article unique approuvant un document annexé, selon la procédure du vote bloqué, le Gouvernement reprenant, dans des lettres rectificatives modifiant le document initial, la substance de certains amendements ou des observations formulées par les parlementaires.

On relève cependant trois cas dans lesquels le Gouvernement n'a pas fait un usage systématique du vote bloqué : lors de l'adoption de la loi du 4 août 1962 approuvant le IV^e Plan, en 1978 à l'occasion du vote du rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, et en décembre 1982 pour l'adoption du Plan intérimaire.

Votre Commission avait fait observer, lors de la discussion de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, qu'en définitive, l'approbation des plans s'apparentait plus, pour le Parlement, à un vote faisant suite à une déclaration de politique générale qu'à un projet de loi soumis à la procédure législative de droit commun.

La décision d'engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote du projet de loi approuvant le Xe Plan, confirme encore, s'il en était besoin, la justesse de ce rapprochement.

Dès lors que le Gouvernement s'assure ainsi un contrôle absolu des orientations du Plan, il serait vain et illusoire de croire encore à la réalité du débat parlementaire. Votre Rapporteur laissera sur ce sujet le dernier mot au Secrétaire d'Etat chargé du Plan qui déclarait en juillet 1988 que le Plan devrait être "*fait par et pour le Premier Ministre*".

CHAPITRE II

Des hypothèses macro-économiques discutables

Le projet présenté par le Gouvernement ne contient que fort peu de développements sur l'éclairage macro-économique du Xe Plan. Le Secrétaire d'Etat chargé du Plan en a donné, lors du débat à l'Assemblée nationale, une explication contestable : *"Certains d'entre vous se sont interrogés sur la plausibilité des perspectives macro-économiques accompagnant le Plan, notamment M. Alphandéry. Pour notre part, nous ne considérons pas que le Plan soit lié à des hypothèses macro-économiques. La meilleure preuve en est que nous avons séparé le rapport chiffré public, le rapport Dubois, du Plan lui-même qui a valeur d'engagement. Nous ne nous engageons pas sur ce que prévoient les prévisionnistes, mais sur les actions du Gouvernement".* (1)

Il est certes, fort heureux, que le projet de Xe Plan ne soit pas tombé dans les errements de ses prédécesseurs qui affichaient avec optimisme des objectifs qui se révélèrent irréalisables. Mais la logique économique du Xe Plan se fonde sur une croissance forte de l'ordre de 3 % sur quatre ans, hypothèse qui résulte elle-même de la projection dans l'avenir d'une tendance récente qui reste à confirmer.

Si la suspicion du planificateur, aujourd'hui, pour les projections macro-économiques procède d'une prudence louable, il n'en demeure pas moins que celles-ci constituent un élément important de l'appréciation de la cohérence des objectifs du Plan que votre Commission ne saurait passer sous silence.

(1) Journal Officiel - Débats - Assemblée nationale - 1ère séance du 26 avril 1989.

I. UNE DOUBLE SÉRIE DE PROJECTIONS

Les travaux réalisés à l'aide des modèles de l'I.N.S.E.E. dans le cadre de la préparation du Xe Plan ont été rendus publics (Economie et statistiques n° 220 - avril 1989). Ils font apparaître que deux séries de projections ont été successivement réalisées. Leur confrontation est édifiante et dévoile certaines faiblesses du raisonnement macro-économique du Xe Plan.

A. LES PREMIÈRES PERSPECTIVES

La première esquisse de Plan 1989-1992, rendue publique à l'automne 1988 par le Gouvernement, affichait plusieurs objectifs macro-économiques à atteindre : une croissance forte, la reconquête d'un haut niveau d'emploi et l'alignement durable de notre rythme de hausse des prix sur la meilleure performance européenne. Afin d'apprécier la cohérence et le bien-fondé de la stratégie de l'esquisse, le Commissariat général du Plan a jugé utile de constituer un groupe de réflexion composé d'économistes et d'experts issus de l'Administration mais aussi d'organismes privés.

1. La croissance

Dans un premier temps, ce groupe a fondé ses travaux sur une série de projections réalisées en novembre 1988 sur la base d'hypothèses prudentes en matière de croissance étrangère, induisant un rythme de croissance pour la France supérieur en moyenne à celui des années 1980 à 1987, mais nettement en retrait par rapport à la croissance enregistrée en 1988 (3,5 %).

Croissance étrangère et française

	Croissance étrangère (1)	Croissance française
1989	2,3	2,4
1990	2,3	2,0
1991	2,7	2,4
1992	2,7	2,5

(1) Moyenne des taux des partenaires commerciaux de la France (Etats-Unis, RFA, Italie, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Japon) pondérée par la part des exportations françaises à destination de chacun de ces pays.

2. L'inflation

Les projections établies en novembre 1988 se sont conformées à la stratégie définie par l'esquisse de Plan, selon laquelle l'inflation française devait s'aligner progressivement et durablement sur la meilleure performance européenne, celle de la République fédérale d'Allemagne, fixée, par hypothèse, à 2 % en 1992. L'ensemble des modèles utilisés parvient donc à cet objectif, qui entraîne un écart croissant avec les rythmes d'inflation prévisibles des autres partenaires commerciaux de la France.

Hausse des prix à l'étranger et en France

(prix du PIB)

	Hausse des prix à l'étranger (1)	Hausse des prix en France	Hausse des prix en RFA
1988	2,0	3,0	2,0
1989	2,5	2,9	1,8
1990	2,9	2,7	2,0
1991	3,0	2,2	2,0
1992	3,0	2,0	2,0

(1) Moyenne des partenaires commerciaux de la France (Etats-Unis, RFA, Italie, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Japon) pondérée par la part des exportations françaises à destination de chacun de ces pays.

Au vu de ces résultats, on peut s'interroger sur le réalisme d'une stratégie qui viserait à faire de la France et de la RFA un îlot de stabilité des prix au centre d'une économie mondiale marquée par le regain de l'inflation. A cet égard, la hausse prévisible des prix du pétrole, qui, selon la plupart des prévisions, devrait atteindre 19 dollars le baril en 1992, risque de favoriser la dérive préoccupante des rythmes d'inflation qui ont atteint, en glissement annuel, 5 % aux Etats-Unis et 3 % en RFA.

Dans son remarquable rapport d'information sur l'élaboration du Xe Plan (1), notre collègue M. Philippe François, avait souligné les limites de l'hypothèse de convergence de l'inflation française sur l'inflation allemande, imposée par l'esquisse de Plan :

... "il semblerait que le rythme d'inflation en Allemagne soit totalement indépendant de celui de ses partenaires. Il s'agit là d'une hypothèse très discutable qui devrait être testée à l'aide d'un modèle mondial.

(1) Rapport d'information fait, au nom de la délégation du Sénat pour la planification, sur l'élaboration du Xe Plan - Sénat n° 243 (1988-1989).

Surtout on mesure l'étrangeté de l'objectif d'un alignement de l'inflation française sur la meilleure performance européenne.

Au premier abord, cet objectif semble avantageux pour la compétitivité des produits français, puisque, allant de pair avec l'hypothèse centrale d'une stabilité des taux de change au cours de la période de projection, il signifierait que les prix des produits français et allemands augmenteraient sensiblement moins que les prix des produits de nos autres partenaires.

Mais ce raisonnement est largement illusoire puisqu'il suppose que nos autres partenaires (en particulier l'Italie, le Royaume-Uni, l'Espagne) ne réagissent pas à un différentiel d'inflation qui leur serait durablement défavorable. Aussi peut-on, de ce point de vue, qualifier l'objectif poursuivi de non-communautaire".

Les projections réalisées ont tenu compte de l'objectif de maîtrise de l'inflation pour déterminer le pouvoir d'achat du salaire brut moyen par tête, qui devrait donc progresser à un rythme de l'ordre de 0,8 % à 1 % l'an au cours de la période couverte par le Plan. Cette progression, bien que supérieure à celle enregistrée en moyenne entre 1980 et 1987 (0,5 % par an) resterait donc largement inférieure aux gains de productivité du travail, estimés en termes de productivité horaire entre 1,4 % et 3,1 % et aurait pour conséquence une augmentation de la part des revenus des entreprises dans la valeur ajoutée (taux de marge).

3. L'emploi

Au prix d'une rigueur salariale persistante, les premières séries de projections effectuées par le Commissariat général du Plan parvenaient à une amélioration très relative du solde du commerce extérieur français. Malgré une croissance du volume des exportations (estimée entre 4 % et 6,6 %) plus soutenue que celle des importations (entre 3 % et 5,3 %), le commerce extérieur français, en valeur, restait déficitaire à l'horizon des projections, alors que la première esquisse du Plan visait un excédent significatif du solde industriel en 1992.

Mais c'est essentiellement en termes d'emplois que s'exprimaient les contraintes de l'objectif de convergence de taux d'inflation entre la France et l'Allemagne. L'ensemble des modèles macro-économiques utilisés aboutissait, en effet, à une aggravation sensible du chômage sur la durée du Plan.

Evolution de l'emploi et du chômage

	Fourchettes de résultats
Variation annuelle de l'emploi total (en milliers)	de -75,5 à + 49
Variation moyenne annuelle du nombre de chômeurs (en milliers)	de + 136 + 174
Taux de chômage en 1992	de 12,4 % à 13,2 %

Ces prévisions laissent seulement entrevoir un certain ralentissement de la progression du chômage entre 1991 et 1992, avec une variation du nombre de chômeurs étagée entre + 110 000 et + 152 000.

Au vu de ces résultats, qui font apparaître à l'évidence la difficulté d'appliquer à l'économie française un modèle de croissance "à l'allemande", compte tenu de la situation bien particulière de la démographie de notre pays, caractérisée par une population active en augmentation et un chômage élevé, le Commissariat général du Plan a fait effectuer une deuxième série de projections.

B. UNE RÉVISION OPTIMISTE DES HYPOTHÈSES

La série de projections établie en janvier 1989 diffère de la précédente sur trois points essentiels : les hypothèses d'environnement international, les tendances de la productivité du travail et du capital et les comportements des acteurs économiques en matière de formation des prix.

1. Un environnement international jugé plus favorable

Quoique toujours obéré par la persistance de forts déséquilibres des balances des paiements courants, en particulier aux Etats-Unis, au Japon et en Allemagne, et par l'ampleur de l'endettement des pays en développement, l'environnement économique international s'est sensiblement amélioré au cours des deux dernières années et notamment en 1988, où la croissance des pays industrialisés s'est établie à près de 4 %.

La seconde série de projections économiques s'est fondée sur cette embellie pour retenir l'hypothèse d'une croissance soutenue jusqu'en 1992.

Croissance étrangère et française

	Croissance étrangère (1)	Croissance française
1989	3,1	2,9
1990	2,7	2,5
1991	3,0	2,9
1992	3,2	3,1

(1) Moyenne des taux des partenaires commerciaux de la France (Etats-Unis, RFA, Italie, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Japon) pondérée par la part des exportations françaises à destination de chacun de ces pays.

Cette nouvelle hypothèse aboutit, pour la France, à laisser espérer un taux de croissance supérieur d'environ 0,5 point par rapport aux premières prévisions, accompagné d'une nette accélération de la croissance en fin de période, après un ralentissement en 1990.

Les hypothèses de taux d'inflation à l'étranger ont, par cohérence, été modifiées à la hausse dans la seconde série de projections :

Hausse des prix à l'étranger et en France (prix du PIB)

	Hausse des prix à l'étranger (1)	Hausse des prix en France	Hausse des prix en RFA
1988	3,3	3,0	1,8
1989	3,5	2,9	2,2
1990	3,4	2,6	2,0
1991	3,4	2,3	2,0
1992	3,4	2,0	2,0

(1) Moyenne des partenaires commerciaux de la France (Etats-Unis, RFA, Italie, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Japon) pondérée par la part des exportations françaises à destination de chacun de ces pays.

On notera que ces résultats marquent un net renforcement de l'écart des taux d'inflation entre la France et la RFA, d'une part, et l'ensemble de leurs partenaires, d'autre part, renforçant ainsi leur "marginalité" déjà apparente dans les premières projections.

2. L'inflexion des tendances de la productivité

L'observation des évolutions économiques les plus récentes dénote une augmentation (par rapport aux observations faites sur longue période) du contenu en emplois de la croissance française et de la part des investissements "de capacités" dans l'investissement total. En termes techniques, ces résultats reflètent un ralentissement des progrès de la productivité du travail et un arrêt de la baisse tendancielle de la productivité du capital.

Dans la nouvelle série de projections, on a supposé que ces tendances récentes correspondaient à des inflexions durables.

3. La modification des comportements des acteurs économiques

La révision des perspectives d'évolution de l'environnement international s'avérant insuffisante pour permettre de conjuguer l'abaissement du rythme d'inflation à 2 % par an, l'assouplissement de la rigueur salariale et la réduction du taux de chômage, les secondes séries de projections ont introduit une nouvelle hypothèse sous la forme "*d'un partage de l'effort de désinflation entre salariés et entreprises : les salariés ne se verraient pas rétrocéder intégralement les gains de productivité du travail sous forme de pouvoir d'achat des salaires ; les sociétés et les entrepreneurs individuels adopteraient un comportement modéré en matière de fixation des prix. L'hypothèse retenue est donc celle d'une tendance au ralentissement de la progression puis à la stabilisation du taux de marge des entreprises au cours de la période du Plan*".(1)

Sous ces conditions, dont notre collègue M. Philippe François ne manque pas de relever le caractère arbitraire, les modèles économiques ont donné des résultats plus conformes à l'esprit du projet de Plan.

Ainsi l'augmentation du pouvoir d'achat du salaire brut moyen par tête se situerait entre 1,1 % et 1,5 % l'an en moyenne alors que la variation du taux de marge des entreprises s'établirait sur la durée du Plan entre + 0,8 % et + 2,4 % avec une tendance à la stabilisation en 1990.

Comme le note fort justement le rapport du groupe Perspectives macro-économiques, "*de telles évolutions marqueraient une inflexion par rapport aux périodes passées*". En effet, ces gains de pouvoir d'achat des rémunérations salariales par tête, bien que relativement modérés, sont plus élevés que la tendance de moyen terme enregistrée entre 1980 et 1987 (0,5 % l'an). De même la progression du taux de marge des entreprises marque le pas, par rapport à la période 1982-1987 (+ 1 point par an en moyenne).

(1) Rapport du groupe "Perspectives macro-économiques" présidé par M. Paul Dubois. Février 1989.

4. Des résultats toujours préoccupants

En matière de commerce extérieur, comme dans le domaine de l'emploi, les projections macro-économiques, bien que révisées, aboutissent à des résultats qui restent préoccupants.

a) l'équilibre extérieur

La progression des exportations, estimée en moyenne sur la durée du Plan entre 5,4 % et 7 %, est en volume supérieure à celle des importations (de 5 % à 6,5 %). On assiste, plus particulièrement, à un redressement du solde des échanges de produits manufacturés, lié à une amélioration de la compétitivité-prix, l'ampleur en étant évaluée, selon les modèles, à 12 milliards et 24 milliards de francs.

Ce résultat encourageant ne saurait cependant faire illusion. Il demeure, en effet, insuffisant pour retrouver à l'horizon 1992 un solde excédentaire de produits manufacturés, objectif fixé par le projet de Plan.

b) l'emploi

Les travaux effectués en janvier 1989 font apparaître les évolutions suivantes en matière d'emploi :

Evolution de l'emploi et du chômage

	Fourchettes de résultats
Variation annuelle de l'emploi total (en milliers)	de + 70 à + 190
Variation moyenne annuelle du nombre de chômeurs (en milliers)	de -30 à + 60
Taux de chômage en 1992	de 9,8 % à 11,4 %

C'est donc bien en matière d'emploi que le diagnostic s'est le plus modifié entre les deux séries de projections puisque l'on passe d'une situation où le nombre d'emplois diminue et où le taux de chômage s'élève, à une situation où le nombre d'emplois augmente et où le taux de chômage tend à se stabiliser, voire à régresser.

Mais le chômage demeure, sans conteste, le "point noir" des perspectives à moyen terme, et cette constatation est renforcée par trois facteurs :

- ces résultats ont été obtenus grâce à des hypothèses qui restent à confirmer en matière de productivité du travail ;

- ils sont associés à une politique économique contraignante : prolongation de la rigueur salariale, discipline des autres revenus, financement des transferts sociaux par les ménages ;

- enfin, ils restent insuffisants, compte tenu de la pression démographique qui s'exercera jusqu'en 2005 et que retrace le tableau suivant :

Evolutions annuelles moyennes de la population active potentielle et de ses principales composantes

(en milliers)

	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Variation totale	+ 188	+ 162	+ 94	+ 22
Effet démographique	+ 149	+ 121	+ 90	+ 35
Effet de l'évolution des taux d'activité	+ 39	+ 41	+ 4	- 13

Source : *Economie et statistique* n° 190 - Juillet/Août 1986

II. DES INCERTITUDES PERSISTANTES

A. DES PERSPECTIVES CONFIRMÉES À L'HORIZON 1994

La cellule économique du service des Etudes législatives du Sénat établit chaque année, sous la tutelle de la délégation du Sénat pour la planification, des perspectives macro-économiques à moyen terme.

Les travaux effectués en 1989 ont été, sous l'égide de cette délégation, présentés au cinquième colloque de réflexion économique organisé, le 18 mai dernier. Ils proposent deux scénarios à l'horizon 1994, l'un "optimiste", l'autre "pessimiste", qui permettent d'apprécier les évolutions économiques sur une durée plus longue que les séries de projections accompagnant le Xe Plan.

Le "scénario bas" repose sur des hypothèses de croissance étrangère et de combinaison des facteurs de production reproduisant les tendances observées dans le passé sur longue période, et donc équivalentes à celles retenues pour la première série de projections du Plan.

Le "scénario haut" s'appuie sur une reprise durable de la croissance mondiale et sur la poursuite de la modification de la combinaison des facteurs de production, constatée en France depuis deux ans. Il est donc comparable, sous certaines réserves (1), à la deuxième série de projections du Plan.

(1) Les deux principales réserves étant que ce scénario ne s'impose pas, a priori, une convergence des taux d'inflation entre la France et l'Allemagne fédérale, et qu'il ne suppose pas une modification des mécanismes de formation des prix. De ce fait, ses résultats peuvent être considérés comme plus "spontanés" que les résultats des projections du Plan.

Les principaux résultats de ces deux projections sont les suivants :

**Evolution des principaux indices
macro-économiques au cours des années 1992-1994**

	Scénario bas	Scénario haut
PIB marchand (volume) (1)	2.6	3.5
Productivité du travail (1)	2.8	2.2
Prix du PIB (2)	2.7	3.8
Pouvoir d'achat du taux de salaire brut (2)	1.7	1.8
Nombre d'emplois dans l'économie (3)	- 18	+ 302
Nombre de chômeurs (3)	+ 112	- 91

(1) taux de croissance annuel moyen en %.

(2) taux annuel de variation en %.

(3) variation annuelle moyenne en milliers.

Soldes extérieurs en 1994

(en milliards de francs)

	Scénario bas	Scénario haut
Solde des échanges extérieurs	+ 44,4	+ 28,4
Capacité de financement de la Nation	+ 25,7	+ 18,1

On peut tirer de ces résultats plusieurs constatations :

- la divergence des résultats de l'emploi est très vive entre les deux scénarios : près de 1,5 million d'emplois supplémentaires seraient créés sur la période dans le scénario haut contre moins de 50 000 dans le scénario bas. Dans l'hypothèse optimiste le taux de chômage serait inférieur à 9 % en 1994 contre 12,7 % dans l'hypothèse pessimiste ;

- le risque d'une résurgence de l'inflation apparaît clairement dans le scénario haut, malgré une évolution modérée du pouvoir d'achat des salaires. C'est là une différence majeure par rapport aux objectifs du Plan ;

- l'amélioration des échanges extérieurs est constante au cours de la période de projection et dans les deux scénarios, mais beaucoup plus marquée dans le scénario bas ;

- les deux scénarios retracent une évolution positive du solde financier de la Nation puisqu'à un besoin de financement se substitue progressivement une capacité de financement plus importante dans le scénario bas (0,4 % du PIB) que dans le scénario haut (0,2 % du PIB).

Au total, comme dans les projections établies pour la préparation du Xe Plan, si le changement d'hypothèse sur la croissance étrangère permet d'expliquer une part des différences de résultats entre les deux scénarios, c'est l'introduction des hypothèses

sur l'évolution de la productivité des facteurs de production qui change radicalement les évolutions. Enfin, contrairement aux projections associées au Xe Plan, les scénarios mettent en valeur la fragilité de l'économie française en ce qui concerne l'inflation.

B. LE PARI D'UNE CROISSANCE PLUS RICHE EN EMPLOIS

Le contenu en emplois de la croissance est conditionné par les hypothèses relatives aux tendances de la productivité des facteurs de production (travail et capital).

Or, depuis le premier choc pétrolier, la France est le pays qui a le plus "économisé" le facteur travail et le plus "consommé" le facteur capital. Dans ces conditions, la productivité du travail y augmente plus qu'à l'étranger tandis que la productivité du capital baisse.

Tendances de la productivité sur la période 1979-1986

(% par an)

	Etats-Unis	Japon	RFA	France	Royaume-Uni	Italie
Productivité globale des facteurs (1)	0,1	1,7	0,8	1,2	1,0	0,7
Productivité du travail	0,6	2,8	2,0	2,3	1,9	1,3
Productivité du capital	- 1,0	- 2,0	- 1,3	- 1,3	- 0,8	- 0,6

(1) Rapport de la valeur ajoutée brute réelle à l'input total des facteurs.

Source : OCDE, Perspectives économiques.

En outre, des travaux récents, effectués par les services de la Commission des communautés européennes, ont confirmé la difficulté typiquement française à dégager un rythme de croissance économique significativement supérieur à celui de la productivité du travail :

Croissance - productivité - emploi, selon les projections de la Commission entre 1987 et 1992

(taux de croissance moyens annuels)

PAYS	France	R.F.A.	Italie	Grande-Bretagne	Belgique	Pays-Bas
P.I.B.	2,4	2,0	2,6	2,8	1,9	2,0
Productivité	2,3	1,5	2,2	1,8	1,4	1,3
Emploi total	+ 0,1	+ 0,5	+ 0,4	+ 1,0	+ 0,5	+ 0,7

Source : Projections à moyen terme 1988-1992 (Juin 1988).

Commission des communautés européennes.

Or, une croissance fortement capitalistique est redoutable pour un pays comme la France qui a de forts besoins d'emplois (compte tenu de sa démographie) et des difficultés d'équilibre extérieur. L'investissement nécessaire pour permettre la création d'un nombre donné d'emplois y est important alors même que son fort contenu en importations pèse sur le solde commercial.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que la progression du coût relatif du travail par rapport au capital a été enrayée depuis une dizaine d'années (dans l'industrie) du fait de la hausse des taux d'intérêt réels et de la modération salariale. Celle-ci a donc été payante en termes de désinflation mais l'a peu été en termes de créations d'emplois.

L'évolution la plus récente marque cependant un ralentissement de la croissance de la productivité du travail et une stabilisation de la productivité du capital.

Selon certains experts, ces modifications seraient dues à deux facteurs :

- les entreprises commenceraient à adapter leur comportement en matière d'embauche à l'évolution du coût du travail ;

- la France aurait accompli plus tard que ses partenaires l'effort de rénovation et de rationalisation de son appareil productif.

Cette transformation des comportements en matière de combinaison des facteurs de production, constitue la "clef" de l'amélioration de l'emploi dans les prévisions "optimistes". On a pu calculer, en effet, que si le surcoût de croissance étrangère induit chaque année la création d'environ 85.000 emplois supplémentaires, l'hypothèse de la modification de la combinaison productive "induit" presque 150.000 emplois de plus par an.

Il est possible que les évolutions les plus récentes se confortent dans l'avenir, mais on peut considérer aussi qu'il s'agit d'un pari audacieux. Le rapport du groupe "Perspectives macro-économiques" est d'ailleurs sur ce sujet d'une prudence exemplaire, rappelant que *"les économistes n'ont pas aujourd'hui d'explication définitive de ces évolutions"* et que *"ces projections d'emploi restent entachées d'incertitude"*.

C. L'IMPASSE SUR LES TAUX DE CHANGE ET L'ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

1. Les taux de change

Dans l'ensemble des projections réalisées à l'occasion du Xe Plan, l'hypothèse conventionnelle d'un maintien des parités en vigueur a été retenue.

On peut s'interroger sur la crédibilité d'un tel choix, qui semble difficilement compatible avec le projet d'union monétaire de la Communauté européenne et, à plus court terme, avec l'unification complète du marché des capitaux prévue pour le 1er juillet 1990.

Comment croire, par ailleurs, qu'aucune modification des parités monétaires n'interviendra dans les quatre ans à venir ?

Le groupe Perspectives macro-économiques a tenté d'évaluer l'impact d'une réévaluation du mark et du florin néerlandais. Il s'avère que les effets en seraient très favorables pour l'économie française. Au bout de quatre ans, le volume du PIB se situerait à 0,2 % au-dessus de son niveau du compte de référence et 23.000 emplois supplémentaires auraient été créés.

Il en conclut donc à la nécessité d'une réévaluation du Deutsche mark pour mettre à niveau la compétitivité relative de la RFA, attestée par ses excédents industriels avec la plupart des autres pays de la CEE, dans le cadre d'une étape significative vers l'espace monétaire unifié.

2. L'évolution des finances publiques

Le projet de Xe Plan retient le principe d'une réduction chaque année, du déficit budgétaire. La nécessité de briser le cercle vicieux de la dette publique est la raison fondamentale de cet engagement de l'Etat. En effet, pour que le ratio dette de l'Etat / PIB se stabilise, deux conditions doivent être remplies :

- le déficit budgétaire doit être inférieur ou égal aux charges d'intérêt versées par l'Etat, ce qui est acquis lorsque le besoin de financement de l'Etat descend nettement au-dessous de 1,5 % du PIB ;

- le taux d'intérêt réel ne doit pas dépasser le taux de croissance du PIB en volume.

Or, les projections les plus optimistes réalisées sur la demande du Commissariat général du Plan mettent en évidence la difficulté à réduire de manière significative le solde budgétaire sur la durée du Plan. Le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques évolue en effet de 1,6 % du PIB en 1989 à 1,4 % en 1992, alors même que les projections ne prennent pas en compte les priorités déclarées en faveur de l'éducation et de la recherche et qu'elles s'assortissent d'une progression du taux de prélèvements obligatoires de 0,1 à 0,6 point de PIB.

Ce résultat médiocre ne peut donc encore que renforcer, s'il en était besoin, le sentiment que la logique macro-économique du projet de Plan repose sur nombre d'hypothèses incertaines.

CHAPITRE III

Une logique pervertie

I. DES OBJECTIFS INSUFFISAMMENT COORDONNÉS

A. L'EUROPE

Le mot, sous ses diverses expressions, résonne comme une antienne au fil des pages du projet de Plan. Il rythme le déroulement de l'exposé. Il décrit l'incontournable horizon de la stratégie économique arrêtée. Il résume l'une des principales priorités retenues par les auteurs : préparer l'avenir communautaire de la France.

L'idée est omniprésente. Un chapitre entier lui est consacré sur les quatre que compte le texte et elle se retrouve au coeur de tous les autres. La plupart des passages essentiels s'y réfèrent sous une forme ou une autre. A tel point qu'il serait vite lassant d'énumérer la liste des thèmes qui intègrent la notion européenne. Il s'avère, en revanche, extrêmement instructif d'isoler ceux pour lesquels l'allusion communautaire est absente ou à peine marquée.

Ainsi, et cela est révélateur de l'une des ambiguïtés du projet, l'Europe ne semble pas évoquée une seule fois tout au long des sept pages consacrées à la "reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi", ni au cours du développement relatif à la solidarité et à notre système de protection sociale. Et elle n'est citée, explicitement, qu'en une occasion dans la section examinant l'éducation et la formation.

Ces exceptions, et tout particulièrement celle relative à l'emploi, sont graves car elles révèlent des lacunes fondamentales dans l'analyse des questions posées par notre adaptation à l'Europe, notamment l'absence d'un examen comparé des situations démographiques qui aurait été nécessaire pour définir des stratégies économiques différenciées.

La perspective du marché unique et du renforcement communautaire se révèle donc une des préoccupations dominantes du projet mais une préoccupation mal maîtrisée.

La constance de cette pensée, au travers des sujets les plus divers, ne se trouve d'ailleurs pas exempte de reproches quant à son expression formelle. Elle se traduit, en effet, par des renvois, des redites ou des redondances qui compliquent la lecture, alourdissent le raisonnement et en obscurcissent la compréhension.

Telle idée exprimée de manière lapidaire à un moment du discours revient développée sur un mode emphatique une dizaine de pages plus loin. Telle autre déjà détaillée est reprise de façon différente dans une partie distincte. Parfois, la variation des mots dissimule de simples paraphrases, mais elle peut, quelquefois, engendrer la confusion quant au sens réel de la position défendue.

La nécessité de susciter la constitution de métropoles de taille européenne figure ainsi dans presque chacun des quatre chapitres du texte, les principales analyses relatives à l'Europe sont répétées à plusieurs reprises, le rôle de l'Etat dans l'adaptation du secteur productif oscille selon les passages entre la distance organisatrice et l'engagement actif.

Devant de tels exemples, des esprits mal intentionnés, se remémorant que ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, pourraient même être incités à démontrer que la qualité dominante de certains passages du projet n'est pas leur limpidité.

Ce procès ne sera point le nôtre car nous reconnaissons que cette préoccupation communautaire, quoique fragmentaire et source de maladresses dans l'écriture, repose sur une conception cohérente de la dimension européenne. Au sens du Plan, l'Europe est à la fois, un destin accepté et un défi opportun pour la France.

I. L'Europe est un destin accepté qui impose une discipline

D'aucuns, en songeant à l'Europe, eussent pu mettre en exergue du projet de Plan le vers célèbre de Racine : "*Je me livre en aveugle au destin qui m'entraîne*" (1) tant l'inéluctabilité et la proximité des échéances communautaires semblent conditionner l'ensemble des politiques présentées dans ce document.

(1) *Andromaque Acte I Scène I - tirade d'Oreste.*

Mais l'avenir européen de la France n'est pas subi, il est voulu en toute lucidité et le projet rappelle et justifie les raisons qui ont conduit à adopter cette orientation décisive par la ratification de l'Acte Unique.

L'application intégrale du Traité de Rome est analysée comme un sursaut, une réaction collective des pays européens au constat de "l'euroscélérose" et de leur déclin relatif face à leurs principaux partenaires. Le grand marché unifié de 320 millions de consommateurs, dont on nous dit qu'il est de nature à accroître de 5 % le niveau de vie de la communauté, est un atout indispensable pour affronter la concurrence mondiale. Sa constitution légitime donc amplement les moyens, voire les contraintes, acceptés pour lui permettre de s'incarner dans les faits.

Car l'engagement pris d'assurer, pour le 1er janvier 1993, la libre circulation des capitaux, des marchandises et des personnes entraîne d'impérieuses obligations pour notre pays.

Ainsi en est-il de l'obligation de reconsidérer des pans entiers de notre droit interne pour permettre notamment la libre installation des professionnels de la communauté sur le territoire national, l'ouverture de nos marchés publics aux entreprises des autres Etats membres et l'harmonisation des normes et réglementations techniques. A cet égard, le projet lance un appel aux entreprises et organisations impliquées et annonce :

- des aménagements de notre système juridique qui seront orientés par une étude confiée au Conseil d'Etat ;
- un engagement de soutenir l'ouverture des marchés publics à la concurrence communautaire et de veiller à ce qu'elle s'effectue dans le cadre d'une réciprocité réelle :
- un soutien de l'Etat à l'action menée par l'AFNOR et le réseau national d'essai pour la préparation des normes françaises et européennes ;

La réussite de l'intégration financière, qui doit intervenir avant le 1er juillet 1990, impose, sans tarder, un aménagement conséquent de la fiscalité française de l'épargne pour éviter des distorsions préjudiciables à notre économie. Il est prévu, pour ce faire, des négociations avec nos partenaires sur les taux d'imposition, les modalités de contrôle, la mise en place d'un système de retenue à la source et un renforcement du système monétaire européen.

Au niveau national, cette nécessité se trouvera prise en compte dès le budget 1990. Le projet de Plan fixe trois priorités :

- la suppression de la taxe sur les conventions d'assurance-vie et la définition d'un régime fiscal pour les organismes de placement collectif en valeurs mobilières ;

- un abaissement modéré du prélèvement libératoire sur les intérêts d'obligations ;

- une rationalisation de la fiscalité frappant les titres courts ou assimilés.

En matière fiscale, la suppression des frontières communautaires rend tout aussi nécessaire une harmonisation de la TVA française au niveau européen.

Cet objectif est qualifié de prioritaire pour la période 1989-1992. Son aboutissement est cependant considéré comme dépendant de la *"coopération qui s'instaurera entre Etats membres pour définir une norme communautaire acceptable par tous"*. Il est juste suggéré un aménagement progressif des taux et des règles d'assiette en fonction de la situation des divers secteurs concernés.

Par ailleurs, en raison de l'attraction que le Marché unique exerce sur les entreprises extérieures à la communauté il est indiqué que la France devra adopter *"une attitude favorable aux investissements étrangers"*.

Enfin, les problèmes que peut susciter la destinée communautaire ne sont pas passés sous silence. Le Xe Plan refuse nettement une révision à la baisse, *"vers un niveau européen moyen"*, du système national de protection sociale et il reconnaît la difficulté de maîtriser la pression de l'immigration lorsqu'une frontière européenne se substituera aux frontières nationales.

2. L'Europe est un défi opportun qui implique de nouvelles perspectives d'action

Le Plan ne présente l'Europe ni comme une chance ni comme une menace mais comme *"le levier du changement"* qui doit permettre d'adapter aux nouvelles réalités mondiales notre économie et celles de nos partenaires.

En ce sens, elle constitue, pour la France, un défi bénéfique, propre à stimuler, d'une part, la faculté d'adaptation de son appareil économique et, d'autre part, sa capacité politique à faire progresser la construction européenne source de cette incitation continue à la modernisation.

Plusieurs passages du deuxième chapitre et la majorité des sections du quatrième chapitre du Plan rappellent à l'envie l'importance de la concurrence ou des effets de seuil qui vont résulter, tant pour le secteur marchand que pour les services publics, de la mise en place du marché unique. Un bilan des atouts français est dressé pour l'industrie, l'agro-alimentaire et les services en signalant les axes souhaitables d'une valorisation de leurs potentiels respectifs et en soulignant la nécessité de développer leur productivité et leurs exportations pour rétablir l'équilibre des échanges.

En la matière, l'indispensable effort d'adaptation repose d'abord sur les entreprises, l'Etat visant prioritairement à exercer un rôle de régulation et d'anticipation de l'avenir pour favoriser l'émergence d'un environnement propice. Il veillera, entre autres, à contrôler les opérations de concentration pour maintenir la concurrence, à élargir les droits des consommateurs et à proposer une réglementation des OPA et OPE permettant d'assurer la transparence des opérations.

S'agissant des OPA, l'on ne peut que déplorer que la question soit traitée aussi rapidement car les grandes entreprises françaises offrent une vulnérabilité prononcée face à ce type d'opération. Elles cumulent les fragilités. En raison de l'insuffisance de l'épargne financière longue dans notre pays, leur capitalisation est très nettement inférieure à la moyenne européenne. Les Generali réalisent le même chiffre d'affaires que l'UAP avec des fonds propres d'un montant quatre fois supérieur. Siemens dispose d'une trésorerie égale à trois fois la capitalisation boursière de la CGE.

En outre, le marché boursier français reste, avec celui de la Grande-Bretagne, le plus ouvert d'Europe. Ainsi, les dispositions législatives aux Pays-Bas ou, en Allemagne, le système de participation circulaire des 500 sociétés cotées, interdisent toute prise de contrôle sauvage alors que les sociétés par commandite ou les limitations du nombre de votes par actionnaire sont encore peu répandues dans notre pays.

Certes, aujourd'hui, l'importance du problème ne doit pas être exagérée. En 1988, 165 milliards de francs ont été consacrés aux rachats d'entreprises à l'étranger (principalement aux Etats-unis) contre 65 milliards d'achats d'entreprises françaises par des étrangers. Sur 1.500 cessions, 18 ont pris la forme d'une OPA.

Mais la naïveté, ou l'aveuglement, peuvent être dangereux. La crainte de l'OPA sauvage peut bouleverser la stratégie des entreprises et la prise de contrôle de grandes sociétés privées françaises, suivie d'un transfert de leurs centres de décision à l'étranger, peut être une perte de substance grave pour notre économie.

Enfin, le projet de Plan considère que dans un *"système d'économie mixte"*, *"le secteur public doit avoir un rôle moteur et un pouvoir d'entraînement"*.

Aussi, *"à quatre ans de l'avènement du grand marché européen, l'adaptation à la nouvelle donne internationale incombe à l'Etat au moins autant qu'aux autres acteurs économiques"*.

Il doit ainsi faciliter l'aménagement de l'espace national, appréhendé comme partie de l'ensemble communautaire, en plaçant les régions et les métropoles françaises à la taille de l'Europe.

Le troisième chapitre du texte examiné est entièrement consacré au défi européen que le Gouvernement se lance à lui-même. Il décrit les principales orientations que ce dernier envisage au cours des trois prochaines années pour renforcer la cohésion communautaire. Quatre thèmes sont mis en exergue : la solidarité, l'identité, les ressources et l'avenir.

Le thème de la solidarité regroupe les développements concernant l'Europe sociale et l'Europe monétaire.

Le Plan démontre la nécessité de construire un espace social européen et définit plusieurs objectifs notamment en matière de coordination entre régimes de protection sociale, de droits sociaux fondamentaux, de négociations collectives et de solidarité régionale intra-européenne.

Surtout, il se prononce nettement en faveur d'une monnaie européenne unique dont la réalisation ne peut être, certes, envisagée d'ici 1993 mais qui doit conduire, dès 1989, à la mise en oeuvre *"d'un espace monétaire intégré"* et plus généralement à une coordination des politiques économiques. Comme le confirme l'avis de la commission "Europe financière et monétaire" pour la préparation du Xe Plan, il s'agit là d'un objectif absolument vital pour la viabilité de la construction européenne.

Le thème de l'identité traite de la citoyenneté et de la culture européennes.

Pour rendre plus perceptible aux habitants de la Communauté leur partage des mêmes valeurs, il est proposé de rapprocher leurs droits civiques en les faisant notamment voter aux élections locales et européennes sur leur lieu de résidence et non plus dans leur pays d'origine. Parallèlement, la volonté de ne pas limiter l'Europe à une simple zone de libre échange et de favoriser "l'émergence de générations d'authentiques européens" conduit à estimer nécessaire un rapprochement des droits nationaux de la nationalité et de la famille, une "reconnaissance mutuelle des diplômes" et une multiplication des échanges universitaires intra-européens.

Par ailleurs, il est suggéré que "la Communauté se donne pour objectif que chaque Européen puisse apprendre deux langues étrangères".

L'Europe culturelle, qui n'est évoquée ni par le Traité de Rome ni par l'Acte Unique, mais commence à être reconnue officiellement se voit assigner un triple objectif :

- assurer l'avenir d'une industrie audiovisuelle européenne reposant sur des normes techniques propres et garantissant l'originalité et la diversité des oeuvres ;
- sauvegarder la richesse de la production et de la distribution littéraire ainsi que du patrimoine artistique ;
- promouvoir la connaissance mutuelle, par l'engagement de grands projets tels une bibliothèque ou des académies européennes.

Pour la France, il est, en outre, souhaité un développement du mécénat des entreprises et des particuliers.

Le thème des ressources met en évidence l'importance de l'agriculture et de l'environnement et permet de dresser un bilan des politiques communautaires menées en ces domaines.

La restauration de l'unité du marché commun agricole est présentée comme nécessaire. Il en va de même pour la consolidation des positions de la CEE sur les marchés mondiaux et le respect du principe de réciprocité dans la réduction des soutiens à l'agriculture.

Pour l'environnement, le projet déclare que la France appliquera les normes européennes en vigueur et qu'elle agira pour

une extension du champ de la politique communautaire sur la question (préservation des sites, paysages et espaces maritimes).

Le thème de l'avenir évoque le dossier économique et scientifique et celui des relations économiques extérieures.

Le Gouvernement considère comme prioritaire le renforcement de l'Europe scientifique ainsi que le développement de la coopération technologique et industrielle tout en se félicitant des avancées déjà réalisées.

Il souligne de manière pertinente que le grand marché unifié ne sera en rien la forteresse décriée par certains des interlocuteurs commerciaux de la CEE et que, bien au contraire, son ouverture à des tiers doit être garantie par l'obtention d'un traitement équivalent, notamment dans le cadre du GATT.

Enfin il appelle la Communauté à intensifier sa politique d'aide, au tiers-monde et fait valoir les perspectives prometteuses qu'offrirait une plus étroite coopération avec les pays de l'Est.

B. LA RECONQUÊTE D'UN HAUT NIVEAU D'EMPLOI

S'il est des statistiques pénibles à rappeler, ce sont bien celles relatives au chômage tant elles sont lourdes du poids des désarrois individuels et des drames familiaux accumulés derrière les chiffres. Mais, leur sévérité arithmétique présente au moins l'avantage d'appréhender globalement l'inquiétante ampleur du phénomène.

Selon l'Office statistique des Communautés européennes, au cours des douze dernières années, l'évolution du chômage en France et dans la CEE a été la suivante en valeur absolue :

Chômage enregistré

(nombre de chômeurs en fin de mois)

Année	France	CEE
1976	933.467	5.791.417
1977	1.071.758	6.239.071
1978	1.166.849	6.811.646
1979	1.349.849	7.149.897
1980	1.450.633	8.093.083
1981	1.772.883	10.430.397
1982	2.010.620	12.546.254
1983	2.067.511	14.190.155
1984	2.340.177	15.187.791
1985	2.458.432	15.805.337
1986	2.516.599	16.117.049
1987	2.621.706	16.130.342
1988	2.562.857	15.895.610

soit en % de la population active :

Chômage enregistré
(en % de la population active civile)

Année	France	CEE
1976	4.2	4.5
1977	4.8	4.8
1978	5.2	5.3
1979	6.0	5.5
1980	6.4	6.1
1981	7.7	7.8
1982	8.7	9.4
1983	8.9	10.5
1984	10.0	11.2
1985	10.5	11.6
1986	10.7	11.7
1987	11.2	11.6
1988	10.9	11.4

Certes, selon l'INSEE et l'UNEDIC, entre 213.000 et 265.000 emplois salariés supplémentaires ont été créés en France en 1988. Certes, les chiffres connus pour le début de l'année 1989 font apparaître une baisse du chômage, puisque après s'être élevé à 2.661.200 en janvier, le nombre de demandes d'emplois non satisfaites est retombé à 2.596.700 pour février ce qui, en données corrigées des variations saisonnières, traduit une diminution de 0,8 % par rapport au mois précédent et de 1,5 % au regard de février 1988.



Mais, s'il était encore en baisse à la fin mars, selon les chiffres publiés par le ministère du travail qui affichaient 2.546.900 de demandeurs d'emplois soit un recul de 0,2 % en données corrigées sur un mois comme sur un an, le taux de chômage se maintient à 10 % de la population active et se trouve en mars 1989 identique à celui de mars 1988.

Bien plus, quelques 700.000 jeunes de moins de 25 ans sont toujours inscrits à l'ANPE et près de 380.000 personnes de plus de 50 ans continuent à ne pouvoir retrouver un emploi.

Le marché du travail persiste à se caractériser par son instabilité. Près de la moitié des nouveaux chômeurs vient dans les agences pour l'emploi après le non renouvellement d'un contrat à durée déterminée ou à la fin d'une mission d'intérim et, rappelons-le, désormais près des trois quarts des embauches se font par contrat à durée déterminée, les sociétés de travail temporaire ayant accru leur activité de 30 % en un an.

La perspective d'un double marché du travail se fait ainsi plus menaçante. Alors que le taux de chômage des jeunes commence à régresser le nombre de bénéficiaires de la préretraite du fonds national de l'emploi (192 000 en février 1989) et celui des chômeurs âgés dispensés d'une recherche d'emploi et rayés des fichiers (213 000) sont toujours en augmentation. La proportion des chômeurs de longue durée reste quasiment identique malgré l'embellie ambiante. Leur durée moyenne d'inscription atteint trois cent soixante dix huit jours.

La reprise économique n'interdit donc pas l'exclusion.

Or, même si le chômage entraîne un coût économique et financier considérable, de l'ordre de 6 % du PIB (dépenses pour l'emploi, déficit en cotisations sociales et en impôts), sa dangerosité essentielle reste humaine et sociale par la désespérance qu'il génère et la corrosion du tissu collectif qu'il porte en germe.

Source de gaspillage des ressources humaines de la Nation, facteur de ségrégation, de pauvreté et d'exclusion, il est un virus économique qui s'attaque aux défenses immunitaires du corps social et en menace la santé et la cohésion. Il doit être éradiqué comme tel et il n'est donc pas étonnant que le Xe Plan, qui propose, par beaucoup d'aspects, de satisfaire des objectifs sociaux par une stratégie économique globale, en fasse un élément central du dispositif d'ensemble.

La solution dessinée intègre la croissance de la population active que devrait connaître notre pays jusqu'à l'horizon des années 2000-2005 sous l'effet du mouvement démographique naturel et de l'évolution du taux d'activité des femmes.

Elle repose sur deux orientations majeures :

- une croissance compétitive et génératrice d'emplois ;
- un traitement social de la croissance.

1. Une croissance compétitive et génératrice d'emplois

Si un rythme de croissance d'environ 2 % suffit pour arrêter la destruction d'emplois dans notre économie il faut viser des taux de l'ordre de 3 % pour en générer de nouveaux. Or, au voisinage de ce taux, l'appareil industriel français, sur lequel, en raison de son *"rôle d'entraînement et de structuration de l'économie"*, est centrée la stratégie de croissance, se trouve proche de la saturation. Au-delà, les créations d'emplois s'effectuent dans les pays étrangers qui répondent à nos demandes d'importations.

L'accroissement de l'investissement est donc structurellement nécessaire à l'accroissement de l'emploi.

Le projet de Plan reconnaît cette priorité puisqu'il se prononce en faveur d'une *"croissance tirée par les investissements et les exportations"* afin d'accroître nos capacités d'offre et d'adapter nos spécialisations aux *"caractéristiques de la demande mondiale"*.

Il fixe pour objectif une progression de l'investissement deux fois plus rapide que celle de l'économie.

Cependant, l'investissement à lui seul n'est pas garant de l'emploi s'il n'aboutit qu'à substituer du capital au travail. Les Français, qui au contraire des Japonais, ont trop souvent tendance à considérer que la solution la mieux adaptée est la plus avancée technologiquement. Or, cela peut parfois être l'inverse si les équipements existants peuvent être utilisés plus efficacement et pendant une durée annuelle plus longue, ou si les salariés se révèlent incapables de maîtriser les nouvelles machines.

Aussi, dans le document examiné, le Gouvernement rappelle que le coût du travail est devenu, en France, comparable à celui enregistré dans la plupart des autres pays industrialisés et

s'engage à prendre les mesures en "*garantissant la stabilisation voire l'allègement*".

Ses assertions eussent d'ailleurs gardé plus de crédibilité si le texte présenté à l'Assemblée nationale, qui prévoyait que seul un tiers des fruits de la croissance serait consacré à l'augmentation de la masse salariale, avait été maintenu en l'état. Mais les amendements qui ont été acceptés entraînent maintenant une rédaction beaucoup plus ambiguë puisqu'il est désormais prévu que la "*progression de la masse salariale doit accompagner celle de la valeur ajoutée*" et qu'a disparu la référence antérieure à la part de la valeur ajoutée consacrée à l'investissement.

Reste cependant l'affirmation selon laquelle seront à tout le moins stabilisées "*les cotisations sociales à la charge des entreprises*" et allégées les charges "*pesant en particulier sur les emplois les moins rémunérés*".

Troisième élément structurel de la croissance souhaitée : la formation des hommes afin d'adapter la demande de travail à l'offre d'emplois qualifiés qui, trop souvent, ne trouve pas de répondant. Il est prévu :

- la mise en oeuvre par l'Etat, du crédit formation dès 1989 ;
- une accentuation de l'action des entreprises en la matière ;
- une plus grande efficacité du service public de l'emploi notamment de l'ANPE, dans un rapprochement des offres et demandes d'emploi.

Parallèlement à ces considérations d'ensemble, il est envisagé un soutien au développement de nouveaux services de main d'oeuvre (garde d'enfants, assistance aux personnes âgées, sauvegarde de l'environnement) et une incitation aux initiatives locales de création d'emplois.

2. Le traitement social de la croissance

L'originalité du projet repose cependant davantage sur la solidarité sociale devant accompagner la croissance que sur les mécanismes économiques retenus pour promouvoir la croissance.

Tout d'abord, le Plan envisage que les revenus non salariaux qui auraient à connaître une progression se rapprochant de celle des salaires "*participent plus activement à l'effort de création d'emploi*".

Se trouve surtout projeté un **nouveau partage social** des fruits du progrès économique qui bénéficiera prioritairement à la création d'emploi. Il permettra une amélioration du pouvoir d'achat notamment des revenus les plus bas mais aussi la fourniture "*d'emplois stables aux jeunes et aux chômeurs*". Leur répartition tant dans les secteurs privés que publics se réalisera par la négociation collective, ce qui n'apparaît pas sans poser problème dans notre pays où, par tradition, cette procédure n'englobe pas les personnes étrangères à l'entreprise ou à la branche concernée.

Ce nouveau partage social se traduit plus particulièrement par un aménagement et une **réduction du temps de travail**. Toute baisse "*uniforme et imposée de la durée du travail*" est exclue car elle risquerait d'augmenter les coûts et de réduire les capacités de production. En revanche, l'assouplissement des horaires qui permettrait une meilleure utilisation des équipements -ce qui serait une excellente façon d'améliorer la compétitivité- sera encouragé tout comme l'extension du travail à temps partiel.

L'Etat adaptera en tant que de besoin la législation du travail et incitera les partenaires sociaux à la négociation sur cette question.

En outre, l'accent sera mis sur une **meilleure organisation du travail** associant une gestion prévisionnelle des emplois et une recherche de la flexibilité interne plutôt qu'externe.

Enfin, le succès est supposé réclamer une **meilleure cohésion sociale**. Celle-ci devrait pouvoir être obtenue par une modernisation négociée des entreprises visant les modes d'organisation de la production, l'actualisation des classifications professionnelles et le contenu du travail. Elle nécessite aussi le maintien du système de protection sociale et la lutte contre l'exclusion sous toutes ses formes.

C. LA MAÎTRISE DES PARAMÈTRES DE L'ÉQUILIBRE

1. L'inflation

Le respect de cette priorité à l'emploi et de nos engagements communautaires implique une maîtrise de l'inflation et des finances publiques ainsi qu'une mobilisation d'envergure pour équilibrer nos échanges extérieurs.

Les résultats déjà enregistrés dans l'action engagée contre les tensions inflationnistes de notre économie ne sont nullement négligeables ainsi que le souligne le tableau suivant qui retrace l'évolution que la France et la CEE ont connue en la matière depuis douze ans.

Evolution des prix à la consommation

(% annuel d'inflation)

Année	France	CEE
1977	9,5	12,4
1978	9,3	8,3
1979	10,5	10,1
1980	13,5	13,6
1981	13,4	12,1
1982	12,0	10,7
1983	9,5	8,6
1984	7,7	7,4
1985	5,8	6,1
1986	2,5	3,5
1987	3,3	3,3
1988	2,7	3,6

Mais l'effort entrepris dans notre pays doit être maintenu pour garantir la tenue de la monnaie et la capacité d'investir. Cette dernière dépend étroitement du niveau des taux d'intérêt. Un dérapage inflationniste suscite en effet automatiquement leur relèvement et un renchérissement du coût des emprunts pour pallier la défiance qui s'ensuit à l'égard du franc.

Or, nous pouvons craindre une nouvelle résurgence des pressions inflationnistes dans le monde. Le Fonds monétaire international, dans les prévisions pour 1989 qu'il a soumises début avril aux pays membres, évalue à 3,7 % la progression des prix à la consommation dans les pays industrialisés en 1989 contre 2,9 % en 1988 et souligne que seul le resserrement des politiques monétaires ces derniers mois a permis de limiter la renaissance du phénomène.

Le ministre de l'Economie et des Finances, M. Pierre Bérégovoy, estime, lui-même, que la hausse des prix en avril 1989 pourrait atteindre 0,6 % contre 0,3 % en mars et en février.

Le projet de Plan se fixe pour objectif la domination de l'inflation. Il ne l'envisage que dans "*le contexte de la liberté des prix*" et affirme, en conséquence, la nécessité d'une modération de l'évolution des revenus salariaux et non salariaux.

Il s'engage parallèlement, à une gestion stricte des tarifs et des dépenses publiques et à un renforcement de la politique de concurrence. Cette dernière s'appuiera sur une adaptation progressive des professions réglementées et sur un accroissement des moyens des associations de consommateurs.

Reste à savoir si, avec un maintien de l'important déficit budgétaire et commercial des Etats-Unis et un nouveau mouvement haussier du coût de l'énergie -qui ne peut guère être plus bas qu'aujourd'hui- notre pays pourrait résister à un mascaret inflationniste mondial.

2. Le déficit budgétaire

La réduction du déficit budgétaire se trouve elle aussi présentée comme prioritaire. Elle est indispensable pour obtenir une baisse des taux d'intérêt favorable aux investissements des entreprises. En empruntant massivement sur le marché des obligations, l'Etat infléchit les taux à la hausse ou plus précisément les maintient à un niveau élevé. A l'inverse, en diminuant son recours à l'épargne obligataire il favoriserait leur baisse. De plus, la

charge de la dette publique est si lourde -de l'ordre de 100 milliards de francs en versement d'intérêts chaque année- qu'elle obère le financement des priorités gouvernementales.

Le déficit cumulé du budget de l'Etat de 1978 à 1988 dépasse, en effet, les 1.100 milliards de francs. Annuellement, il s'établit comme suit :

**Le déficit budgétaire en France
(après exécution)**

(en milliards de francs)

Année	Déficit	Année	Déficit
1978	- 34,3	1984	- 146,2
1979	- 37,6	1985	- 153,3
1980	- 30,3	1986	- 141,1
1981	- 80,9	1987	- 137,2
1982	- 98,9	1988*	- 115
1983	- 129,6	1989*	- 100,5

* Prévission fournie par les documents budgétaires.

Le déficit budgétaire a augmenté très rapidement au début des années 1980. La relance des dépenses publiques, la diminution des rentrées fiscales du fait de la conjoncture, la hausse des taux qui a aggravé la charge de la dette, en composent les causes principales. Depuis 1986, il se réduit sous le triple effet d'une conjoncture qui gonfle le montant des prélèvements fiscaux, d'une meilleure santé des entreprises et des recettes des privatisations, qui ont financé des dépenses habituellement assurées par l'impôt et ont servi à désendetter l'Etat.

L'engagement de poursuivre, pour les quatre prochains exercices, cette politique de réduction budgétaire s'accompagne de nombreux objectifs fiscaux tels que la réduction des prélèvements, l'aménagement de la fiscalité de l'épargne et l'harmonisation de la TVA. Elle suppose, en raison de l'ampleur des ambitions, des choix qui ne sont pas précisés mais pour lesquels il est mentionné "qu'ils dépendront des marges de manoeuvre disponibles".

Il est cependant indiqué clairement que les dépenses publiques (Etat, Sécurité sociale, collectivités locales) devront augmenter moins vite que la production nationale et que "la mise en oeuvre d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu" sera étudiée. Ce dernier point peut d'ailleurs apparaître contraire aux objectifs de modération salariale et de restauration des marges des entreprises car il est fort probable que sa réalisation se traduirait par des demandes de compensation du prélèvement ainsi effectué sur le revenu perçu, lourdes pour les comptes d'exploitation.

D'une manière plus générale, il convient de s'interroger sur la capacité du Gouvernement d'assurer cette réduction du déficit.

Pour la seule année 1990, comment concilier, d'une part, la prise en charge des dépenses importantes que nécessite le financement des décisions politiques et stratégiques prises depuis quelques années (modernisation de la défense, revalorisation de la condition d'enseignant, rénovation de l'Education nationale, revenu minimum d'insertion...) et, d'autre part, la réduction des ressources fiscales les plus productives, telle la TVA, imposée par l'intégration européenne au nom de l'harmonisation ?

L'accroissement des dépenses nouvelles risque donc d'être, dès l'année prochaine, plus rapide que celui des recettes supplémentaires que pourrait procurer la croissance. Si, en outre, une croissance de 3 %, dont le ministre de l'Economie et des Finances escompte 35 milliards de recettes supplémentaires, n'était pas au rendez-vous, loin de se réduire, le déficit budgétaire pourrait alors s'aggraver. D'autant plus que le Gouvernement s'est interdit de recourir à la marge de manoeuvre financière qu'avaient antérieurement constituées les privatisations.

3. Le commerce extérieur

La dernière vertu pronée est celle de l'équilibre du commerce extérieur. La situation en la matière ne laisse pas en effet d'être préoccupante depuis plusieurs années ainsi que le met en évidence les tableaux ci-après :

Solde de la balance commerciale par secteur

	Soldes CAF-FAB en milliards de francs						
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Produits agro-alimentaires	+ 14,7	+ 21,5	+ 25,4	+ 36,9	+ 26,7	+ 29,9	+ 39,4
Produits énergétiques	- 177,9	- 168,7	- 187,0	- 180,6	- 89,7	- 82,3	- 66,6
Produits industriels (*)	+ 29,2	+ 59,6	+ 96,7	+ 81,1	+ 31,9	- 11,2	- 42,5
Divers	+ 2,6	+ 4,0	+ 5,8	+ 6,0	+ 2,9	+ 2,6	- 3,8
TOTAL	- 131,4	- 83,6	- 59,0	- 62,6	- 28,0	- 61,0	- 65,9

(*) y compris matériel militaire

Source : Douanes

Taux de couverture du commerce extérieur par secteur

	Taux de couverture CAF-FAB en %						
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Produits agro-alimentaires	116,1	121,0	121,9	125,7	122,9	125	129,6
Produits énergétiques	- 11,8	- 13,4	- 13,5	15,5	19,4	18	22,5
Produits industriels (*)	106,2	111,8	116,8	112,9	104,8	94	94,9
Divers	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	82,8	89,6	93,5	93,5	96,9	93,6	96,7

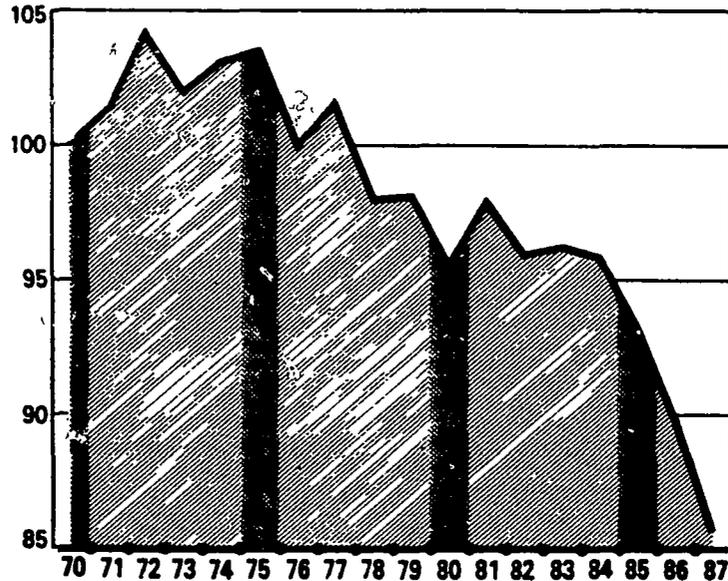
(*) y compris matériel militaire

Source : Douanes

D'une manière plus précise, la perte des parts de marchés à l'exportation se représente comme suit depuis 1970 :

La chute des parts de marché à l'exportation de la France

En volume ; base 100 = 1970



Source : INSEE

Les parts de marché à l'exportation (produits manufacturés) sont mesurées par le rapport entre le volume d'exportation et la demande mondiale adressée à la France. La demande mondiale est la somme des importations des clients de la France pondérées par la part de chacun dans les exportations de la France.

Pour 1988, l'évolution géographique est caractérisée par :

- une réduction du déficit avec la CEE (- 39,9 milliards de francs contre - 59,1 milliards de francs en 1987) ;

- une augmentation du déficit avec l'OCDE hors CEE. (- 39,3 milliards de francs contre - 27,4 milliards de francs) ;

- une progression du déficit avec le monde hors OCDE (- 8,2 milliards de francs contre - 1,4 milliard de francs en 1987) largement imputable aux échanges avec les pays en voie de développement non membres de l'OPEP.

La situation paraît pourtant s'améliorer ces derniers temps. L'équilibre retrouvé en mars 1989 confirme les chiffres du mois de février et semble annoncer un redressement durable de nos échanges avec l'étranger. Depuis le début de l'année et compte tenu d'un découvert de 2,6 milliards de francs en janvier le déficit moyen mensuel n'est plus que de 1,3 milliard contre 2,8 milliards l'année dernière.

L'amélioration qui s'est produite malgré un alourdissement de la facture énergétique s'explique notamment par un niveau très élevé des exportations qui, pour le troisième mois consécutif, dépassent les 90 milliards de francs en données corrigées des variations saisonnières. On peut distinguer, dans ces résultats prometteurs, un redressement de la compétitivité des produits français faisant suite aux importants investissements effectués par les entreprises depuis deux ans.

Le projet de Plan fait de la reconquête des parts de marché à l'exportation un objectif essentiel de notre économie pour les trois prochaines années. Le sujet est abordé à la fois dans la section consacrée à la "stratégie de croissance pour la France" et dans la sous-section relative au grand chantier "Recherche et compétitivité". Ces pages appellent à une mobilisation en faveur du commerce extérieur et lancent comme nouveau mot d'ordre : "Exportons toujours plus et toujours mieux".

Pour renforcer voire améliorer la position de quatrième exportateur mondial de la France il est, pêle-mêle, envisagé :

- la création d'un comité stratégique du commerce extérieur ainsi que d'un groupe de suivi des grands contrats ;
- un effort de formation, de mobilité professionnelle à l'étranger et de promotion de l'image de la France chez nos partenaires commerciaux ;
- un renforcement du Centre français du Commerce extérieur ;
- une coordination régionale et européenne des réseaux d'appui à l'exportation.

Le dispositif s'inspire, d'ailleurs, dans sa presque totalité des mesures inscrites dans le programme d'action du Gouvernement en matière de commerce extérieur (1) et reprises sous la forme de la charte nationale pour l'exportation signée en mars de cette année avec les principales associations d'entreprises.

D'une manière générale, les ambitions sont louables mais révèlent une nette tendance à ne percevoir le commerce international que sous le seul aspect de l'exportation. Mais l'équilibre extérieur dépend, fondamentalement, du rendement global des échanges et impose donc aussi une réflexion sur les conditions auxquelles nous achetons à l'étranger et sur la justesse du choix des pays auxquels nous vendons.

Ainsi, les exportations japonaises rapportées au nombre de travailleurs se révèlent inférieures à nos propres résultats mais le solde de l'échange est bien meilleur au Japon car notre action exportatrice s'effectue sans conception d'ensemble.

Nous ne pouvons qu'approuver Anton Brender l'auteur du Choc des Nations lorsqu'il écrit :

"Pour échanger bien, dans un monde où la concurrence est de plus en plus vive, il ne faut s'avancer à l'extérieur qu'à partir de positions de force. Or on ne peut être en position de force partout.

... Nous n'en tenons pas suffisamment compte. Là où tous les autres réalisent le gros de leurs ventes à l'étranger grâce à un petit nombre de branches d'activités, nous continuons à vouloir faire feu de tout bois. Là où, de plus en plus, les autres attaquent au laser, nous continuons d'avoir une stratégie de bazar. Avec un résultat clair : exportant de tout, nous importons de même. D'où notre agacement lorsque nous découvrons, après être parvenus, à grands frais, à vendre tel matériel sur des marchés lointains, que nous achetons à nos voisins des produits qui pourraient sans grand effort être produits chez nous".

Le Xe Plan ne définit pas réellement de stratégie pour exporter mais affirme seulement une volonté d'améliorer la compétitivité-prix des produits français à l'égard de nos concurrents autres que l'Allemagne. Or, toutes les analyses montrent que dans les échanges entre pays industriels, la compétitivité-prix ne fait pas de miracles. Elle est beaucoup moins déterminante que la compétitivité dite structurelle qui se mesure à l'aptitude à offrir en quantité suffisante des produits adaptés à la demande mondiale.

(1) Présenté le 11 janvier 1989 au Conseil des ministres.

Le Plan ne propose pas de solution à la mauvaise répartition géographique et sectorielle de nos exportations. Il n'oriente pas vers des secteurs de force qui pourraient être l'axe de notre spécialisation dans le commerce international, il se borne à détailler une liste d'atouts sectoriels où ne figurent d'ailleurs ni l'aéronautique, ni l'automobile, ni le nucléaire, ni l'industrie du luxe.

Le Plan appelle au combat exportateur sans plan de campagne et sans stratégie qui assurerait de conserver des positions que notre économie avait, non plus, enlevées avant 1985 mais qu'elle n'a pas pu ou su maintenir. En cela, il chante une ode plus qu'il ne définit une politique du commerce extérieur.

II. UN RETOUR DE L'IDÉOLOGIE

"Chassez le naturel, il revient au galop". Les péripéties ayant agité l'élaboration du Xe Plan ont dû convaincre, si besoin en était, le Secrétaire d'Etat chargé du Plan de la vérité de cette sentence.

Il nous présente, en effet, un projet qui parle de **"consensus autour d'un certain nombre de valeurs"** qui évoque, non sans lyrisme, le rassemblement et l'union **"valeurs essentielles pour notre pays"** et qui refuse **"une réponse idéologique"** au débat sur la planification. Un projet qui, dans sa version initiale, constatait même une **"diminution des tensions idéologiques et politiques dans la société française"** Un projet qui, en un mot, aurait pu laisser espérer un examen prospectif à la fois serein et fructueux des solutions à apporter aux problèmes de notre pays.

Un projet, enfin, que notre commission aurait pu chercher à amender si elle n'était persuadée de l'inanité de ses efforts face à une obstination doctrinaire suscitant le refus de tout dialogue parlementaire.

Mais le projet de Plan qui nous est soumis aujourd'hui n'est plus celui qui aurait pu être débattu avec la tranquillité d'esprit que procure la recherche en commun de l'intérêt supérieur de la Nation.

Les gardiens du temple dogmatique dans lequel s'est réfugié le Gouvernement y ont veillé. L'idéologie qui avait été conviée à sortir par la grande porte est revenue par une double croisée au Conseil des Ministres d'abord, à l'Assemblée nationale ensuite.

Le remarquable rapport présenté par notre collègue M. Philippe François, au nom de la délégation du Sénat pour la planification, sur l'élaboration du Xe Plan le soulignait déjà dans sa conclusion : **"Si la première esquisse du Plan, comme le projet soumis à l'avis du Conseil économique et social, présentaient des objectifs rigoureux -et même sévères- en ce qui concerne la conduite de la politique salariale et de la politique budgétaire, le texte adopté par le Conseil des ministres, le 22 mars, a été complété par des amendements qui sont de nature à en modifier fondamentalement la philosophie"**.

Avec clairvoyance, il poursuivait en annonçant : **"Il est en outre probable que l'examen par l'Assemblée nationale du projet de Plan vienne renforcer cette évolution"**.

L'examen en Conseil des ministres a d'abord entraîné la suppression du passage évoqué précédemment et qu'il paraît nécessaire de citer entièrement tant son absence illustre notre débat : "Les années récentes ont en effet été marquées par une diminution des tensions *idéologiques et politiques* dans la société française, *diminution liée sans doute au déclin des idéologies que l'on constate partout, mais qui est particulièrement nette chez nous où elles s'exerçaient avec intensité. L'alternance et la cohabitation ont contribué à donner plus de maturité à notre vie démocratique.*"(1)

Il a aussi supprimé l'annonce que les marges de manoeuvre budgétaires qui viendraient à se dégager seraient affectées, entre autres, à la poursuite de la baisse du taux de *l'impôt sur les sociétés*, à la réduction des *entraves fiscales à l'adaptation et à la réorganisation du secteur productif* et à *l'allègement de la taxe sur le foncier non bâti*.

Enfin, dans un empressement zélé à "graver dans le marbre" un propos présidentiel, il a inséré, à l'improviste, et sans le moindre débat préalable, une phrase décrétant que la France avait choisi "*le système d'économie mixte*".

Les amendements déposés à l'Assemblée nationale et repris par le Gouvernement sous forme de lettre rectificative ont accentué la tendance ainsi révélée.

La section décrivant le nouveau partage social a été largement réécrite. La référence à "*la modération des gains de pouvoir d'achat individuel*" y a été enlevée. Le principe de la progression de la masse salariale devant accompagner celle de la valeur ajoutée tout comme celui de la participation plus active des revenus non salariaux "*à l'effort de solidarité pour la création d'emplois*" y ont été ajoutés.

Ont également été intégrés :

- la transformation des formules d'insertion précaire en contrats de travail procurant une rémunération au moins égale au SMIC ;

- le contrôle de "*l'évolution des revenus et des prix*" suite à l'instauration de la libre prestation des services ;

- le relèvement au niveau du SMIC des salaires minima conventionnels.

(1) Mots supprimés en italiques.

Une page de développements sur l'économie mixte et le rôle du secteur public a été insérée complétant la modification déjà effectuée sur le sujet par le Conseil des ministres.

Cette insistance sur l'économie mixte est plus que troublante. Elle introduit, d'une part, un doute sur la confiance manifestée par ailleurs dans les mécanismes du marché pour assurer la croissance et la construction européenne. Elle accentue, d'autre part, la crainte que nos entreprises publiques ne puissent disposer des moyens financiers de renforcer leur capital pour affronter dans les meilleures conditions la concurrence intensifiée qu'elles auront à subir dans quelques temps.

Comment pourraient-elles le faire sans recourir à l'épargne privée ? Comment pourraient-elles y recourir si elles ne peuvent ouvrir, en Bourse, leur capital et si les déficits budgétaires continuent à absorber les disponibilités financières ?

Enfin, ainsi que l'indiquait M. Edmond Alphandéry lors des débats à l'Assemblée nationale (1), on peut lire dans ce texte *"un certain nombre de développements ambigus qui laissent planer le doute sur le caractère irréversible de la conversion de nos collègues socialistes. L'économie de marché serait responsable, pêle-mêle, du chômage, du soubresaut des monnaies, voire des déséquilibres commerciaux.*

...Les amendements de nos collègues socialistes ont eu pour objet clairement affiché par M. Balligand de "gauchir" le texte dans divers domaines.. En nous présentant la loi sur les dénoyautages, M. Bérégovoy ne nous a-t-il pas rappelé qu'il envisageait, dans le cadre de son application, de regrouper l'ensemble des titres possédés par les entreprises publiques dans le capital des entreprises privatisées entre les mains d'une seule société d'Etat, afin de permettre à l'Etat d'agir efficacement sur les sociétés privatisées ?

...Tout cela est ambigu. Tout cela est inquiétant. Tout cela jette un certain trouble dans nos esprits."

(1) Journal Officiel - Débats - Assemblée nationale - Séance du 26 avril 1989.

Dans la section "L'Europe sociale", fortement remaniée, il a été prévu une *"réglementation communautaire permettant l'émergence d'un droit social européen"* intervenant à défaut de l'aboutissement du dialogue social. Son éventuelle élaboration ne peut que laisser sceptique tant, à quelques exceptions près, le domaine s'y prête mal. Le principe de la négociation collective apparaît beaucoup plus réaliste.

Enfin, en matière d'aménagement du territoire certaines modifications relancent le débat sur les compétences optimales entre le département et la région et laissent supposer que la coopération intercommunale nécessite l'encouragement d'une réforme des finances locales.

Nous sommes aujourd'hui bien loin de l'esquisse de Plan.

Certes, celle-ci n'était pas sans reproches.

Elle reposait déjà sur des hypothèses économiques optimistes laissant parfois dubitatif. Votre rapporteur indiquait lors des débats sur les crédits de Plan en décembre 1988 que fixer comme idéal une croissance à l'allemande pouvait être dangereux pour la France et que la volonté d'aligner l'inflation sur *"la meilleure performance européenne"* pouvait être considéré comme un objectif *"non coopératif"*.

On pouvait estimer aussi tout comme notre éminent collègue M. Pierre Louvot, lors de l'examen du rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, que l'esquisse n'était *"qu'un catalogue de bonnes interventions et d'objectifs nourris par des ambitions contradictoires"*. La procédure suivie eût pu apparaître erronée et l'absence de chiffrage choquer.

Mais le projet de Plan a conservé tous ces défauts, les a aggravés et, qui plus est, en a ajoutés d'autres.

Or, l'emploi, l'Europe, une croissance tirée par l'investissement et les exportations, un gigantesque effort d'éducation et de formation de notre jeunesse et de tous les agents économiques, la solidarité, la recherche, la modernisation du service public et l'aménagement de l'espace, notamment rural, sont des thèmes de planification à la pertinence reconnue.

Ils eussent mérité mieux que cette perversion de l'impulsion initiale que nous ne pouvons que constater aujourd'hui.

Le Plan n'a jamais eu valeur impérative, il n'est plus une ardente obligation, il devient une ambition aux moyens

incertains. Il aurait pu au moins chercher à être le centre d'un vrai débat parlementaire permettant de dégager les voies du réalisme économique et social pour l'avenir.

Mais, au gré des filtres doctrinaires, il s'est transformé en une déclaration de politique générale aux contours flous qui a été adoptée à l'Assemblée nationale par absence de censure.

Il y a donc eu dérive, détournement voire dénaturation du sens de la planification et le Sénat ne saurait l'approuver.

CHAPITRE IV

Des grands chantiers dépourvus de matériaux

I. LES PÂLES HÉRITIERS DES PROGRAMMES PRIORITAIRES D'EXÉCUTION

Le projet de Xe Plan définit, dans un dernier chapitre, les cinq priorités d'action du Gouvernement, baptisées "grands chantiers" : Education et formation, Recherche et compétitivité, Solidarité, Aménagement du territoire et vie quotidienne, Service public.

Les grands chantiers sont les héritiers et les continuateurs des programmes prioritaires d'exécution (PPE) du IXe Plan et des programmes d'action prioritaires (PAP) du VIIe Plan.

Les programmes d'action prioritaires du VIIe Plan ne comportaient qu'une description très rapide des objectifs recherchés et des actions à conduire, mais s'accompagnaient d'indications globales des crédits qui leur seraient affectés au cours des cinq années d'exécution du Plan.

Les programmes prioritaires d'exécution du IXe Plan, au nombre de douze, mais qui regroupaient cinquante et un sous-programmes, présentaient une analyse beaucoup plus détaillée des politiques sectorielles prioritaires, des engagements budgétaires plus précis -figurant dans le dispositif même de la loi et non seulement dans le texte du rapport annexé- et des indicateurs permettant de juger des résultats des actions menées.

Force est de constater cependant, que l'exécution des PPE. n'a pas apporté une satisfaction complète. Votre Rapporteur rejoint, sur ce point, l'opinion exprimée par le Rapporteur de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de Xe Plan, M. Jean-Pierre Balligand :

"L'hétérogénéité des actions a parfois été trop importante, tant quantitativement que qualitativement. La référence à des objectifs trop vastes a quelquefois entraîné une utilisation des crédits non conforme à l'esprit des programmes"(1).

.....
(1) Assemblée nationale. N° 624 (1988-1989)

Mais, lorsque le Rapporteur de l'Assemblée nationale affirme que *"l'articulation entre le Plan et le budget a posé problème, étant donné la difficulté d'inscrire les choix budgétaires dans un cadre à moyen terme et dans une logique d'objectifs"*, il ne fait que constater la difficulté inhérente à tout exercice de planification.

La question posée est, en effet, de savoir si des engagements budgétaires peuvent et doivent accompagner la définition des priorités.

Rappelons, au préalable, que l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances précise que *"les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. ces autorisations de programme peuvent être regroupées dans des lois de programme"*.

A l'évidence donc, le texte actuel de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne permet pas qu'une loi de Plan prévoie l'évolution de certaines dépenses et recettes publiques.

Il semble nécessaire toutefois, afin d'en asseoir la crédibilité et d'affirmer la volonté politique du Gouvernement, que le projet de Plan comporte, au moins pour ses priorités, des engagements financiers et des indicateurs de résultats.

C'est d'ailleurs à cette logique que se rattache l'intention du Gouvernement, affirmée par ailleurs d'accompagner la préparation du budget de projections budgétaires pluriannuelles, proposition déjà retenue par le IXe Plan, mais dont l'exécution avait été bien vite arrêtée.

Le Gouvernement a pris le parti de ne pas inscrire d'objectifs quantifiés dans les grands chantiers (à quelques rares exceptions près) au motif que le Xe Plan avait essentiellement un caractère stratégique. Il évite ainsi de s'exposer à des déconvenues, mais les grands chantiers y perdent certainement une large part de leur valeur et s'apparentent, de ce fait à des "exercices de style" sur l'état prévisible et souhaitable de l'économie et de la société à un horizon déterminé.

II. L'ÉDUCATION ET LA FORMATION

A. DES OBJECTIFS MULTIPLES ET DISPERSÉS

Dans le contexte d'une économie de plus en plus concurrentielle, l'élévation du niveau de formation constitue un atout essentiel pour la France et, pour chacun, la meilleure garantie de trouver sa place dans la société.

Le Plan fixe donc comme objectif *"le fort développement quantitatif et qualitatif de l'ensemble éducation et formation"* et distingue deux actions principales : l'amélioration de la formation initiale de l'école à l'université et une meilleure efficacité de la formation professionnelle.

1. La formation initiale

"Le grand chantier Education et Formation" associe avec profession -et une confusion dont on espère qu'elle n'est qu'apparente- les priorités, les directions essentielles, les objectifs fondamentaux et les orientations claires.

Le projet de Plan indique, tout d'abord, les trois *objectifs fondamentaux* à atteindre avant l'entrée dans le XXI^e siècle :

- tout jeune doit sortir du système éducatif avec un niveau de formation reconnu ;

- quatre élèves sur cinq doivent être conduits au niveau du baccalauréat ;

- tous les bacheliers qui le demandent doivent être admis à poursuivre leurs études supérieures.

Il définit, ensuite, *cinq priorités* qui doivent être satisfaites à l'horizon du Plan :

- diminuer au moins de moitié le taux d'exclusion

- réduire le redoublement par la mise en place de rythmes différenciés de progression ;

- conduire trois élèves sur cinq au niveau du baccalauréat;

- assurer l'accueil de 20 % d'étudiants supplémentaires dans l'enseignement supérieur ;

- atténuer les fortes disparités régionales qui subsistent.

Il rappelle, encore, les *"trois directions essentielles de l'effort qui s'impose à tous les stades de la formation initiale"* :

- adapter la formation à la diversité des publics ;

- accompagner le développement quantitatif d'une transformation qualitative ;

- développer l'innovation tout en accroissant les moyens.

Enfin, il énumère des *"orientations claires"* parmi lesquelles on peut citer la limitation de l'effectif des classes de lycées à 35 élèves, l'aménagement des processus d'orientation, la modification de la méthode actuelle de définition des programmes, des expériences en vue d'introduire l'enseignement des langues étrangères dès l'école primaire, le développement de la culture technique, la solution du problème des rythmes scolaires et l'amélioration des conditions matérielles du fonctionnement de l'université.

Mais l'accumulation de priorités, générales, imprécises et mal formulées ne constitue pas, à elle seule, une politique, ce que le rédacteur du grand chantier Education et Formation a manifestement oublié.

Nous ne prendrons qu'un seul exemple, celui de baccalauréat. Le projet de Plan s'engage à conduire trois élèves sur cinq au niveau du baccalauréat, mais il ne définit à aucun moment son contenu. Or, comme le rappelait fort justement l'avis de la commission "Education-formation-recherche", *"un pourcentage donné de jeunes au niveau du baccalauréat n'a de signification que dans la mesure où l'on sait de quels baccalauréats il s'agit"*.

2. La formation professionnelle

Le Plan est beaucoup moins disert s'agissant de la formation professionnelle. Constatant la présence dans la population

active d'un trop grand nombre de travailleurs dépourvus de toute qualification et l'accélération des innovations technologiques, il propose tout à la fois d'aider le développement de la formation continue au sein des entreprises, de renforcer les liens entre formation continue et formation scolaire professionnelle et d'améliorer l'utilisation du crédit-formation par l'individualisation de la démarche et la certification de la qualification acquise.

B. DES MOYENS MAL DÉFINIS

Dans l'élaboration du grand chantier Education et Formation, le planificateur s'est heurté à une difficulté inédite dans la mesure où il a dû proposer des orientations et des mesures à mettre en oeuvre, alors même que le Ministre d'Etat, Ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et des sports, négociait avec le monde enseignant un projet de loi d'orientation.

C'est sans doute pour éviter les contradictions possibles entre les deux projets que le Xe Plan s'est cantonné dans une évocation fort générale des moyens de la politique de l'éducation. Encore faut-il préciser que cet effort aura été vain, la lettre rectificative présentée par le Gouvernement, le 27 avril 1989, ayant dû rectifier certaines incohérences entre le texte du Plan et l'avant-projet de M. Lionel Jospin.

Ce n'est qu'après une lecture fort attentive des pages consacrées à l'éducation que l'on découvre les deux instruments préconisés par le Plan pour améliorer le fonctionnement du système éducatif :

- des "projets d'établissements" dans l'enseignement scolaire, dont le contenu n'est qu'évoqué (*"ce projet doit comporter des objectifs précis tenant compte des spécificités du public scolarisé, de ses besoins scolaires, culturels, sportifs et artistiques, et des particularités de son développement"*);

- des "contrats" conclus entre les universités et l'Etat sur lesquels le Plan est encore plus bref, indiquant simplement qu'ils définiront *"les axes de développement retenus d'un commun accord et les moyens correspondants"*.

Il est vrai que l'essentiel se situe plutôt dans l'engagement qui est pris d'accroître, pendant la période du Plan, d'au moins quatre milliards par an au-delà de son évolution normale, le budget de l'éducation. Mais cet objectif lui-même recouvre deux

ambiguïtés : l'une concerne la notion "d'évolution normale" qui reste à préciser, l'autre le contenu de l'enveloppe, qui inclût le coût de la revalorisation de la condition enseignante alors que celui-ci n'est pas encore définitivement fixé.

III. LA RECHERCHE ET LA COMPÉTITIVITÉ

A. LA RECHERCHE

Par quoi caractériser l'âge de ce 20ème siècle finissant : l'atome, l'espace, la génétique, la télématique, les services ?

Nos sociétés industrielles n'ont elles pas fait franchir au ressort du progrès économique un seuil de dématérialisation ? Dans nos économies-mondes, délocalisées, en état de changement permanent où aucune position n'est jamais acquise définitivement, où la seule constante est l'innovation, la source de l'abondance n'est-elle pas déjà moins dans les machines ou les procédures qui fabriquent les ressources d'aujourd'hui que dans les intelligences qui inventent la fortune de demain ?

En un mot notre économie n'a-t-elle pas déjà abandonné l'âge des techniques pour l'âge de la science, l'ère de l'utilisation pour l'ère de la recherche, l'usine pour le laboratoire ?

Vaste réflexion qui reste à mener et dont la tenue n'a pas son objet dans notre débat mais preuve, si besoin en était, de l'enjeu central que représente la recherche pour l'avenir de notre pays.

Notre industrie, malgré l'embellie récente qu'elle connaît, reste vulnérable. Le découvert de notre commerce extérieur de 38 milliards en 1988 s'explique essentiellement par le déficit de nos échanges de produits manufacturés (excédentaires de 88 milliards en 1985, ils ont enregistré une couverture négative de 42 milliards en 1988).

Or, le rapport présenté par M. Jean Teillac, en avril 1989, devant le Conseil économique et social relève que les pays où l'innovation, la recherche industrielle et la diffusion des technologies sont les plus développés sont ceux où *"l'industrie est la plus dynamique et où le taux de chômage est le plus bas"* et constate que *"l'innovation est devenue le moteur de la réussite économique, non*

seulement dans les hautes technologies, mais aussi dans les secteurs traditionnels".

L'essoufflement de l'industrie et les faiblesses de l'économie française semblent donc bien la conséquence de la place insuffisante qu'occupent recherche et innovation dans notre appareil productif.

Les chiffres confirment cette perception intuitive. Selon l'O.C.D.E., les dépenses de recherche-développement, dans les principaux pays industrialisés s'établissent comme suit :

Les dépenses de recherche-développement

	RFA	France	Royaume- Uni	Etats-Unis	Japon
En milliards de francs	164	113	117	870	289
En % du PIB	2,71	2,25	2,42	2,80	2,59
Financement par l'industrie (%)	62	41	48	47	74
Financement par l'Etat (%)	37	53	43	53	26
Part de la défense dans les crédits publics (%)	12	31	50	70	3
Exécution de R&D industrielle (en % du PIB)	1,98	1,33	1,62	1,99	1,86

Source : principaux indicateurs de la science et de la technologie.
OCDE 1988

Il y a deux catégories de pays : d'un côté, le Japon et l'Allemagne, où la recherche est majoritairement (à plus de 60 %) financée par l'industrie et où la part de la défense dans les crédits publics de recherche-développement est la plus faible ; de l'autre, la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, où le rôle de l'Etat et la part de la défense sont prépondérants.

La France consacre à la recherche 2,3 % de son PIB contre 2,8 % aux Etats-Unis ou au Japon et 2,7 % en République fédérale allemande. Le rapport Teillac précité estime que l'objectif de 3 % fixé

pour 1990 dans la loi de 1985 relative à la recherche et au développement technologique ne pourra être atteint.

La recherche fondamentale connaît des pôles d'excellence indéniables et reste à un rang très honorable mais elle souffre du vieillissement du corps des chercheurs et d'un manque de crédits de fonctionnement.

La recherche technologique de base demeure le point faible du système car elle est trop dépourvue de liens avec la recherche universitaire tout comme avec l'industrie et s'avère insuffisante dans un grand nombre de secteurs.

La recherche industrielle se concentre, aux deux tiers, sur cinq secteurs -électronique, aéronautique, automobile, chimie et pharmacie- qui pourtant, contribuent pour moins d'un quart à la valeur ajoutée. Plus de 80 % des subventions publiques sont englouties dans les seules branches aéronautique et électronique.

Une comparaison avec l'Allemagne permet d'établir que si l'on rapporte les dépenses de recherche-développement à la valeur ajoutée industrielle qui représente 42 % du PIB, contre 36 % en France, l'effort national en la matière était quasi-identique dans les deux pays en 1989 (de l'ordre de 6,5 %). Mais, si l'on considère la seule recherche industrielle, elle représente 3,5 % de cette valeur ajoutée industrielle en France, contre 4,3 % en Allemagne. Un écart d'environ 20 %, équivalent à la différence de puissance industrielle !

En outre, l'intervention de l'Etat français en ce domaine se concentre sur les grandes entreprises qui opèrent dans les secteurs élus et délaissent les PME-PMI alors que l'Allemagne poursuit, avec succès, une politique entièrement différente en direction des PMI.

L'excellent avis budgétaire présenté, pour la recherche scientifique, par notre collègue M. René Trégouët sur le projet de loi de finances pour 1989 constatait d'ailleurs que, si ce projet marquait un effort important en faveur de l'emploi scientifique, il était encore nettement insuffisant en faveur de la recherche industrielle. Sur ce sujet, tout comme récemment le Conseil économique et social, il concluait à la nécessité de développer des passerelles entre la recherche et l'industrie.

Les déficiences de la recherche nationale ne sont pas sans effets directs inquiétants. Une étude de M. François Coulomb, publiée par le ministère des Finances au début de l'année, souligne le tassement des contrats grands travaux, l'essoufflement de la coopération technique et le déficit en matière de brevets qui remettent en cause le dynamisme passé des services liés aux échanges de technologies. Pour les seuls brevets, les redevances de

ceux qui sont cédés à l'étranger représentent seulement 55 % du montant de ceux acquis en sens inverse. Dans ce domaine, la position de la France sur le marché international est de 5 %, contre 10 % pour la Grande-Bretagne et 57 % pour les Etats-Unis.

Le projet de Plan traduit une conscience aigüe de l'enjeu qui conditionne la réussite par notre pays des mutations majeures de l'environnement économique mondial puisque la "*priorité gouvernementale*" en matière de compétition entre les pays industrialisés "*est centrée sur l'effort de recherche*".

L'objectif, déjà annoncé dans la loi d'orientation de 1985, est de porter l'effort de recherche et de développement à 3 % du PIB. La stratégie décrite retient les orientations suivantes :

- renforcer la recherche technologique par le rapprochement des différents intervenants et la création, notamment pour les PME, d'un marché des technologies ;

- renouveler les personnels et accroître les investissements pour la recherche fondamentale ;

- améliorer la recherche industrielle par des services d'accompagnement : conseil en brevet, financement du risque, aide au conseil technologique ;

- stimuler la formation et le recrutement des chercheurs et des techniciens ;

- intégrer les dimensions internationales et régionales.

Mais l'effort envisagé ne fait pas l'objet d'une quantification. Le projet de Plan prévoit seulement des aides à la recherche industrielle et une incitation des entreprises publiques à amplifier leurs investissements en la matière. L'Etat, quant à lui, réservera un traitement privilégié à ses dépenses de recherche (progression des budgets civils supérieure à celle du PIB) et tentera, pour compenser le retard accumulé, d'inciter à une croissance de la recherche industrielle.

Au total, quelques idées et un peu d'imagination qui suscitent, de ce fait, une frustration d'autant plus grande que nombre de questions ne trouvent aucune réponse.

Quid du recrutement de 20.000 chercheurs, de la création d'universités de technologie considérés comme nécessaires par le Conseil économique et social ? Comment fonctionnerait le marché des technologies qui est projeté ? Comment consacrer, dès 1990, 3 % du PIB à la recherche alors que cela n'a pas été possible depuis 1985 ?

Qui assurerait la mise en oeuvre et le financement des services d'accompagnement à l'effort de recherche industrielle des PME ?

Sur le thème de la recherche, le Plan semble, en somme, faire siens les conseils de Verlaine :

"Rien de plus cher que la chanson grise

Où l'Indécis au Précis se joint"(1).

Mais, si cet idéal a su inspirer le poète, le Gouvernement n'a, quant à lui, composé qu'un exposé suggestif mais bien peu convaincant.

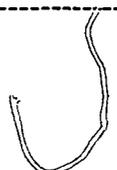
B. UNE MEILLEURE COMPÉTITIVITÉ

Sur la centaine de pages que compte le document étudié, plus de dix sont inspirées par l'idée que, face à l'achèvement du marché intérieur européen, notre économie doit affirmer sa productivité pour résister à la concurrence, conquérir les marchés extérieurs et améliorer ainsi les comptes extérieurs.

De manière un peu surprenante, le sujet fournit l'occasion d'un tour d'horizon des atouts dont disposent les différents éléments de l'appareil productif français. Le panorama est d'ailleurs brossé de manière quelque peu déséquilibrée. Le secteur primaire est surtout évoqué par une réflexion sur l'agro-alimentaire ; l'industrie, élément central de la croissance désirée, est examinée à travers le prisme des PME et des entreprises publiques alors que les services se trouvent détaillés branche par branche.

Le plus souvent, l'analyse est menée en dressant un bilan de la situation existante dans chacun des domaines évoqués puis en dessinant les grandes lignes des évolutions envisageables et de l'action souhaitée. Les perspectives ainsi tracées possèdent souvent un caractère stimulant.

(1) *L'art poétique - Jadis et Naguère 1883.*



Mais quelques passages, trop nombreux pourtant, ne peuvent, en définitive, être qualifiés que de défis emphatiques aux lois de la sémantique tellement la banalité s'y dispute à la platitude pour meubler le vide du discours.

Sans vouloir dresser un inventaire des illustrations de cette rhétorique déconcertante, il est cependant possible, à titre d'exemple, d'attirer l'attention sur les déclarations relatives au développement des services culturels. Trois mesures concrètes y sont avancées. La première énonce le principe, déjà connu, d'une redéfinition du paysage audiovisuel sans en détailler le contenu. La deuxième annonce la création d'un Observatoire des marchés culturels qui, faute de précisions, laisse songeur sur son utilité. La troisième appelle à l'accentuation du mécénat d'entreprise déjà souhaitée dans la partie consacrée à l'Europe culturelle au troisième chapitre. L'ensemble des paragraphes rappelle d'ailleurs étrangement la tonalité générale du couplet entonné sur l'Europe audiovisuelle.

Ceci dit, de nombreux autres sujets sont abordés et, au total, offrent amplement matière à réflexion. Nous les examinerons en distinguant les orientations retenues pour les petites et moyennes entreprises ainsi que les entreprises publiques, pour le secteur agro-alimentaire et pour les services.

1. Le renforcement des PME et des entreprises publiques dans le cadre industriel s'avère imprécis

Les 145 000 entreprises françaises de moins de 500 salariés sont déjà très fortement mobilisées par les grandes échéances communautaires. Selon un sondage réalisé fin 1988 par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, 75 % des PME de l'industrie sont favorables à l'entrée dans le marché unique. Mais les handicaps à surmonter pour en profiter pleinement sont nombreux.

Leur taille insuffisante leur interdit souvent de consacrer une part importante de leurs ressources à la recherche-développement et ne leur donne pas les moyens de l'agressivité commerciale sur les marchés extérieurs.

Les investissements industriels ne représentent que 3,7 % du chiffre d'affaires. Un chercheur industriel sur dix est employé par une PMI. Celles-ci ne réalisent que 8% des sommes dépensées par la recherche industrielle française. Près de 60 % des PMI ne vendent

pas à l'étranger. Les autres ne réalisent que 23 % de la valeur totale des exportations.

Leur niveau d'endettement à l'égard du système bancaire les fragilise financièrement. Selon leurs responsables, la fiscalité, les charges sociales et la manque de flexibilité de l'emploi les pénalisent lourdement. Le poids économique des seules PMI ne représente qu'un gros tiers des ventes industrielles, six fois celles de la Régie Renault.

Pourtant, leur dynamisme, leur capacité d'adaptation, leur potentiel d'innovation sont connus. C'est une PME de Nancy, la Société d'Impression lorraine, qui a emporté, en Algérie, un contrat de 30 millions de francs pour la fourniture de cartes postales et de livres d'art à destination du monde arabe et pour la réalisation sur place d'un atelier d'impression, après formation de jeunes maîtres imprimeurs algériens. C'est une PME bretonne, Binic-Gastronomie, qui, la première au monde, vient de lancer les premiers plats surgelés préparés pour bébé. C'est Simda, une PME de Fontenay-sous-Bois employant 100 personnes qui équipe en matériel audiovisuel le planétarium de la Cité des Sciences et de l'Industrie, le Musée d'Orsay et les couloirs de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle où sont projetés chaque jour plusieurs milliers de diapositives.

Les PME ont financé en 1987 plus d'un tiers des actions de parrainage contre un cinquième en 1986, selon l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial. Elles consacrent au moins 100 000 francs par projet et s'en servent de plus en plus souvent comme d'une nouvelle méthode de gestion.

Les PMI pèsent un poids considérable dans le tissu industriel. En 1986, 31 200 PMI emploient 1,7 million de personnes. Elles résistent mieux à la crise car leurs effectifs diminuent moins que ceux des sociétés importantes et elles ont une rentabilité supérieure puisqu'elles paient proportionnellement plus d'impôts sur les bénéfices.

Le Xe Plan a bien perçu cette situation contrastée et vise à "*favoriser la constitution d'un tissu plus dense d'entreprises de 1 000 à 5 000 personnes*". Il envisage :

- d'élargir l'assiette du crédit d'impôt-recherche à certains investissements immatériels tels les droits de brevets ;

- d'accroître la diffusion de l'innovation pour les PME, notamment par une action de l'ANVAR visant à favoriser la recherche industrielle ;

- de redéployer le budget du ministère de l'Industrie trop mobilisé par le soutien d'industries en difficulté ;

- d'améliorer les conditions de transmission des entreprises de taille modeste.

Mais, alors que l'esquisse initiale prévoyait une baisse de l'impôt sur les sociétés, rien n'est indiqué en matière de fiscalité. Or, deux études effectuées à la demande du ministère de l'Industrie démontrent que la pression des cotisations sociales et fiscales, sur les PMI notamment, est bien plus forte que celle supportée par leurs concurrentes japonaises, allemandes, américaines, anglaises et espagnoles. Les prélèvements français sont jusqu'à quatre fois supérieurs, les écarts pouvant atteindre 5 à 6 % du chiffre d'affaires. A l'horizon 1992, ce poids fiscal pèse lourd !

Enfin, le Plan n'aborde pas le problème crucial du manque de fonds propres des PME. Selon une enquête récente, sur un échantillon représentatif, le montant moyen des fonds propres n'excéderait pas 12 % du chiffre d'affaires annuel, c'est-à-dire un pourcentage inférieur de moitié à celui des firmes belges ou espagnoles. Ce dénuement explique leur dépendance à l'égard du système bancaire et les effets pervers que celle-ci suscite. En 1986, les grandes entreprises empruntaient à 9 % quand les PME et les PMI se voyaient appliquer des taux de 11,5 %.

Si l'on en croit les conclusions de cette enquête menée par le Crédit d'Équipement aux PME (CEPME) les besoins sont considérables puisqu'estimés à 70 milliards de francs dont 33 milliards pour la seule industrie, 14 milliards pour le commerce et autant pour les services. Il est donc très regrettable que cette question essentielle ne soit pas abordée dans le cadre du Plan.

En revanche, la position particulière des entreprises publiques est examinée. L'Etat se contentera d'y jouer son rôle d'actionnaire et d'assurer, pour celles du secteur concurrentiel, des conditions de fonctionnement suffisamment souples pour "*qu'elles puisse émettre des quasi fonds propres, créer des filiales communes et s'ouvrir au partenariat*". Il reste à voir comment ces objectifs pourront se concilier avec le refus de principe d'une participation privée au capital de ces sociétés et avec l'affirmation de la rigueur budgétaire énoncée par ailleurs.

Le texte envisage aussi un assouplissement des monopoles notamment pour la distribution d'électricité. Tout en prêchant pour les économies d'énergie, il prévoit une montée en régime de la production d'électricité d'origine nucléaire qui devrait renforcer nos capacités d'exportation en la matière.

2. L'amélioration de l'agro-alimentaire : un exercice de style peu convaincant

En dépit des mentions qui y sont faites, dans au moins trois volets du présent projet (1) et qui ont été notamment évoquées dans notre examen des objectifs européens, le rôle de l'agriculture dans le cadre du Xe Plan ne paraît pas précisément établi.

La réforme de la politique agricole commune, entreprise au début des années quatre-vingt, doit être poursuivie et surtout, semble-t-il valorisée au plan international. Les efforts d'adaptation devront être pris en charge au moyen de mesures d'accompagnement, dont le Plan précise qu'elles doivent conserver "*un caractère subsidiaire par rapport aux mécanismes de soutien*".

Concernant l'insertion de l'agriculture française dans l'Europe agricole, le projet entérine l'orientation stratégique de la PAC vers le marché, "*seule solution pour que l'agriculture poursuive son développement sur des bases économiques saines, en améliorant sa compétitivité et en contribuant à accroître celle des industries d'aval, alimentaires et non alimentaires*".

A l'extérieur, la CEE doit oeuvrer pour la "*réduction des excédents et d'assainissement des marchés par une politique restrictive des prix, qui doit être mise en avant, notamment dans le cadre des négociations commerciales multilatérales.*"

Les seuls points sur lesquels le Plan comporte quelques engagements concernent la protection et la promotion des produits de qualité, la reconnaissance par la CEE des appellations d'origine contrôlée et des labels, ainsi que la mise en place de réglementations spécifiques pour certains produits alimentaires de base.

(1) Chapitre 3 : Une ambition pour l'Europe

Une Europe qui valorise et préserve ses ressources naturelles : l'Europe agricole (page 58)

Chapitre 4 : Les grands chantiers

4.2 Valoriser nos atouts sectoriels pour une meilleure compétitivité : l'atout agro-alimentaire (pages 76 - 77)

4.4 Aménagement du territoire et vie quotidienne : favoriser de nouveaux équilibres en milieu rural (page 95).

On le voit, les développements du présent projet relatif à l'Europe agricole ne comportent pas de dispositions particulièrement novatrices. Tout au plus, pourra-t-on s'étonner de "l'angélisme" de ses rédacteurs quant à l'évolution présumée de l'attitude de nos principaux concurrents à l'égard de la politique agricole commune, et de leur esquisse des divergences qui existent entre les différents pays de la CEE sur l'orientation de la PAC et sur le montant des sommes qu'il est opportun de lui consacrer. S'agissant de "*l'atout agro-alimentaire*", le projet estime que l'agriculture ne pourra pas, seule, assurer sa modernisation. Ce constat, difficilement discutable, ne débouche que sur l'annonce "*d'une politique d'accompagnement mise en oeuvre de façon concertée*" qui se traduira par le concours de la collectivité nationale dans les domaines de la formation, de la recherche et des équipements collectifs.

Des développements qui, là aussi, ne pèchent pas par une originalité extrême, sont consacrés à l'allègement et la répartition des charges structurelles, à la modernisation des exploitations, ou soutien des agriculteurs en difficulté. Assoir les cotisations sociales sur la capacité contributive réelle, aménager les règles de transmission des exploitations, améliorer la qualité des installations (!), développer l'imposition au réel, assouplir le contrôle des structures, sont ainsi fixés, sans davantage de précisions, comme objectifs.

Concernant l'agro-alimentaire proprement dit, le projet relève -avec autant de sagacité que de laconisme-, d'une part, "*qu'il importe également de valoriser les produits de l'agriculture et de la forêt pour conforter l'excédent agro-alimentaire*" et d'autre part, que celui-ci "*dépendra de plus en plus de la compétitivité des industries alimentaires*".

Compte tenu de la présence insuffisante des industries agro-alimentaires françaises sur le marché européen, il apparaît nécessaire de renforcer les entreprises susceptibles d'acquérir la taille communautaire.

La démarche paraît bien sommaire et ne tient que modérément compte de l'excellent rapport du groupe de stratégie industrielle agro-alimentaire qui, à côté de l'indispensable soutien aux industries agro-alimentaires à vocation européenne, souligne la nécessité de dynamiser l'ensemble du tissu industriel agro-alimentaire, composé de nombreuses PME performantes, mais bloquées dans leur croissance par leur insuffisance de fonds propres.

Enfin, le rapport réaffirme que la réforme du droit alimentaire français, doit être conduite de pair avec la promotion à

l'échelon communautaire des produits de qualité : appellations, labels, certifications, et qu'un effort particulier doit être mené en matière de normalisation.

On le voit, il est difficile de trouver, dans les développements consacrés à l'atout agro-alimentaire, la marque d'engagements précis des pouvoirs publics.

Concernant enfin les nouveaux équilibres en milieu rural, le projet reconnaît la nécessité de mettre en oeuvre une *"politique d'aménagement rural beaucoup plus active", "coordonnée avec les actions de la Communauté"* et reposant *"sur des programmes cohérents, adaptés à la diversité des zones rurales en cause"*.

Dans la perspective d'une fragilisation croissante des zones rurales, le Plan envisage donc :

- l'évolution des modes de production agricole dans le sens de la diversification et de l'extensification ;
- l'allègement éventuel de la taxe sur le foncier non bâti ;
- le développement, soutenu de façon prioritaire par l'Etat, de la pluriactivité ;
- la mise en place de nouveaux modes d'aménagement foncier ;
- l'aménagement des modalités d'utilisation du FIDAR.

L'agriculture et la forêt doivent s'insérer dans un tissu économique diversifié, grâce au développement des secteurs secondaires et tertiaires, et irrigué par des *"services modernes et de qualité adaptés à une intensité de faible densité"*.

Enfin, la mobilisation des partenaires locaux s'inscrira dans le cadre d'une coopération intercommunale rénovée, s'appuyant sur des finances locales réformées et les services déconcentrés de l'Etat. La constitution et le développement des bourgs-centres, qui doivent constituer *"de véritables pôles ruraux"*, seront encouragés.

Par delà le constat de bon sens que l'agriculture ne peut, à elle seule, animer les espaces ruraux en voie de fragilisation, la mention, de la modification souhaitable des modes d'exploitation et les mesures envisagées, concernant strictement le secteur agricole, sont d'une particulière minceur.

Rien, en particulier, n'est dit du problème du gel des terres, aucune mention n'est faite du rôle de l'agriculteur comme

instrument indispensable d'entretien de l'espace rural et de "gardien" de l'environnement.

3. Le rôle décisif des services reste mal défini

La question s'avère d'actualité non seulement en raison des échéances européennes mais aussi du fait, qu'à la faveur du lancement de l'Uruguay Round, les nations industrialisées ont fait avaliser l'idée d'une négociation parallèle à celle des marchandises pour libéraliser les échanges de services, exception faite de la sécurité nationale, de la santé et des prestations fiduciaires.

La France est le deuxième exportateur mondial de services. Ils occupent 60 % de la population salariée et génèrent un pourcentage similaire de la valeur ajoutée globale. Notre pays se trouve ainsi confronté, en ce domaine, à un défi fondamental.

Pour redresser le solde des échanges extérieurs, le projet de Plan prévoit donc de s'appuyer aussi sur ce secteur et plus particulièrement sur le tourisme

L'hétérogénéité du sujet conduit à un survol rapide des principales activités accompagné de l'indication des grandes orientations retenues pour chacune d'elles. L'absence de certains pôles d'excellence, tels que les services péri-informatiques où nous détenons une forte position (premier en Europe, deuxième dans le monde), étonne. Elle s'explique, sans doute, par le fait que les points retenus autant que des "atouts" sont aussi ceux où notre économie peut rencontrer des difficultés, soit pour résister à la concurrence étrangère, soit pour profiter de l'ouverture des frontières.

L'adaptation des banques à la nouvelle concurrence nécessite ainsi "*un assouplissement des conditions de facturation des moyens de paiement et de la réglementation des taux d'intérêt créditeurs*". La difficulté en ce domaine consiste à éviter, en favorisant la concurrence, la constitution d'ententes préjudiciables aux consommateurs.

La relative fragilité financière du système bancaire français peut se trouver d'ailleurs compensée, d'un certain point de vue, par la force de ses positions commerciales en matière de cartes bancaires et par ses atouts technologiques en matière de carte à mémoire. La France est le premier pays à avoir réussi l'implantation d'un réseau national de paiement par carte et elle bénéficie d'une

avance certaine dans le développement des systèmes à micro-processeur intégré.

La carte de crédit est un instrument de règlement banalisé dans notre pays. Il en était décompté 16 millions d'unités fin 1987, servant à 900 millions de transactions par an et générant 380 milliards de chiffre d'affaires.

L'enjeu bancaire de 1992 a ainsi une dimension monétaire qu'omet le Plan. Afin que le système de carte bancaire français acquière toute sa force de conviction en Europe, il convient, en effet, qu'indépendamment des harmonisations techniques assurant les indispensables compatibilités et l'intégration des réseaux, soient réglées les questions du coûts de ces supports, de la sécurité des paiements, de l'accord sur l'introduction des microprocesseurs et du régime juridique de ces nouveaux vecteurs monétaires.

L'assurance française, elle, se trouve confrontée au problème de la taille, trop souvent modeste à l'échelle internationale, des entreprises qui composent le secteur. Les regroupements en cours dans la profession cherchent à pallier cet inconvénient. Le Plan, quant à lui, garantit une poursuite de l'allègement de la taxe sur les conventions d'assurance et une modernisation du code des assurances.

Au cours du dernier quart de siècle, l'appareil de distribution français a connu une véritable révolution. Il y avait dans notre pays 500 000 commerçants avant l'ouverture du premier hypermarché. Quoique la population active ait sensiblement augmenté, il y en a toujours autant mais ce ne sont plus sur les mêmes activités. Des dizaines de milliers de commerces alimentaires ont été remplacés par autant de non-alimentaires. En vingt ans, le volume d'activité du commerce de détail a augmenté de 56 %. Outre, les supérettes, supermarchés et hypermarchés, les nouvelles formes de distribution se sont multipliées : franchises, coopératives de détaillants (Codec, Leclerc, Intermarché), centres commerciaux (487 unités totalisant près de 9 millions de m² de surface utile fin 1987), magasins d'usine, vente télévisuelle, télé-achat par Minitel.

La France bénéficie vraisemblablement des circuits de distribution les plus modernes d'Europe. Le rapport de forces entre producteurs et distributeurs s'en est trouvé modifié au profit de ces derniers. Le Gouvernement reconnaît qu'il est de sa compétence d'éviter les abus de position dominante. Il considère par ailleurs que cette modernité commerciale est un atout économique. Ceci est indéniable pour le consommateur et pour les retombées financières

directes que rapportera en dividendes et licences une exportation à l'étranger de ce savoir faire.

Mais M. Alain Minc dans *La grande illusion* rappelle que le succès exemplaire de ce secteur peut jouer à rebours de l'équilibre global de la balance commerciale, car pour accéder aux réseaux de distribution français "hypermodernes et efficaces", il suffit d'être le moins disant, "et aucune préférence nationale ne joue dans l'esprit des acheteurs : le prix, rien que le prix. D'où une ouverture du marché français de grande consommation incomparablement plus forte qu'ailleurs".

Nous devrions peut-être nous méfier des victoires assurées d'avance.

Dans un univers en pleine mutation, les postes et télécommunications, qui assurent le transport de cette donnée vitale pour une économie développée qu'est devenue l'information, se trouvent indubitablement à une croisée des chemins. Toutes deux, administrations d'Etat et soumises à toutes les règles fixées par la loi pour ce type d'institution, sont aussi service public à vocation industrielle et commerciale et ne peuvent ignorer les règles du marché.

France Télécom avec la mise en place du premier parc de terminaux vidéotex du monde, la Poste avec Chronopost, ont su prouver leur capacité d'adaptation. Mais leur environnement traditionnel, tant technique que réglementaire, est en plein bouleversement. Le mariage des télécommunications et de l'informatique estompe les frontières habituelles. Il suscite les convoitises des grands constructeurs et des sociétés de services informatiques mondiaux sur les domaines réservés de France Télécom. La concurrence des grands coursiers privés internationaux (DHL, Fédéral Express, UPS-TTA Express) ou nationaux (Jet Service) ou des sociétés de repostage (TNT Mail-Post) s'accroît et ébranle le monopole des Postes.

L'évolution de la demande, l'ouverture des frontières, les directives communautaires, tout incite à une transformation de ces grands services publics. Le rapport remis, en avril 1989, à M. Paul Quilès par M. Hubert Prévot, ancien commissaire au Plan, écarte l'hypothèse d'un deuxième opérateur dans les télécommunications et repousse l'idée d'un maintien du monopole de France-Télécom sur le seul téléphone. De même, il refuse de calquer le fonctionnement du service public sur celui des entreprises privées et de transformer les postes et télécommunications en société nationale.

L'auteur ne retient que deux hypothèses pour "aboutir à une plus grande autonomie de gestion de ces services publics" : une

évolution avec les autres grandes administrations centrales ou la création d'un statut se rapprochant de celui des grandes entreprises publiques.

Le projet de Plan reconnaît la nécessité d'une nouvelle réglementation "*plus en harmonie avec les impératifs de l'ère de l'information*" mais ne tranche aucunement.

La voie suivie qui consiste à faire naître d'abord le débat dans les administrations concernées et dans l'ensemble de la société semble d'ailleurs devoir être approuvée.

Pour le secteur du bâtiment et des travaux publics et celui des transports, il est prévu :

- la poursuite des programmes d'infrastructures en cours (réseau T.G.V., tunnel sous la Manche) ;
- le développement du transport multimodal ;
- une obligation des compagnies aériennes d'acheter du matériel neuf et de faire face à la pénurie de pilotes ;
- un développement de la desserte ferroviaire des banlieues.

Le tourisme n'est pas une activité subalterne mais une véritable industrie créatrice d'emplois et de devises qui favorise l'aménagement du territoire.

En 1987, son chiffre d'affaires s'élevait à 390 milliards de francs soit plus de 7 % du PIB et la progression de ce secteur a été en moyenne annuelle supérieure de 1,8 % à celle de l'économie française. Il assure entre 1,250 et 1,400 million d'emplois dont 700.000 permanents. L'an dernier, il a suscité 28.000 emplois supplémentaires et enregistré un solde extérieur positif de 24,6 milliards de francs contre 20,3 milliards en 1987.

La tendance à la dégradation, constatée ces dernières années semble donc être enrayée. Pour la première fois depuis 1984, la progression des rentrées en devises (11 %) a évolué plus rapidement que celle des sorties (+ 8 %). La France a repris à l'Italie le troisième rang mondial des recettes touristiques et se situe désormais derrière l'Espagne et les Etats-Unis. Les prévisions pour 1989 laissent espérer une croissance de 20 % et un retour aux importants excédents de 1985.

Trente sept millions d'étrangers dont 85 % d'Européens ont choisi de visiter la France en 1988 en dépensant 74 milliards de francs.

Le dynamisme du secteur et son sens de l'innovation se sont notamment traduits par les importants investissements consacrés à la construction de parcs de loisirs à thème (Mirapolis, Zygopolis, Futuroscope, Eurodisneyland..) ou aquatiques (Gif-sur-Yvette, Yerres, Aquaboulevard à Paris..).

Sa mobilisation face aux échéances de 1993 a déjà commencé. Air-France, la S.N.C.F. et FRAM ont décidé de mettre en place des structures de coordination et de créer une filiale de tourisme commune, pouvant constituer un pôle de voyagistes qui, avec 5,2 milliards de chiffre d'affaires, 1,3 million de forfaits vendus et 9.000 hôtels soutiendra la comparaison avec les mastodontes allemands (Neckerman, TUI) ou anglais (Thomson, ILG). Dans la distribution de voyages Havas-Tourisme et les Wagons-lits ont fusionné en un ensemble qui gère 7 milliards de francs de chiffre d'affaires. Récemment encore, l'événement majeur constitué par l'accord entre le Club Méditerranée et Nouvelles Frontières, premier et deuxième tours-opérateurs nationaux, a abouti à la constitution d'un groupe pesant près de 10 milliards de francs qui se place d'emblée dans les premiers rangs européens.

Pourtant, malgré une augmentation de près de 15,6 % des crédits du tourisme dans la loi de finances pour 1989, la situation nationale laisse apparaître des insuffisances sérieuses.

Nous ne détenons que le troisième rang mondial alors que nous accueillons le plus grand nombre d'étrangers. Près de quatre fois moins de Français que d'étrangers reçus séjournent hors des frontières nationales mais ils dépensent les 2/3 des devises apportées en France par les touristes allochtones.

Notre accueil reste un point faible. La France diffuse encore trop souvent une image inhospitalière dans les autres pays et le manque de maîtrise des langues étrangères par les Français ne facilite pas la correction de ce préjugé. Beaucoup d'infrastructures sont encore insuffisantes. Selon le Ministre, chargé du tourisme, M. Olivier Stirn, alors que la majorité des effectifs touristiques transite par la capitale, ses capacités hôtelières restent trop limitées et l'Office municipal du tourisme de Paris ne dispose pas d'un budget supérieur à celui affecté par la ville de Lyon au même objet.

Surtout, face à la très forte intégration des groupes allemands et britanniques dans la production et la distribution de

voyages, l'hôtellerie et l'accueil, le système français sera vulnérable lors de l'avènement du marché unique.

Avec 3.200 points de vente, le nombre d'agences de voyages en France est moitié moindre que chez nos grands voisins. Nous comptons un point de vente pour 17.000 habitants contre un pour 3.130 aux Pays-Bas. En métropole, 30 % des points de vente sont regroupés en réseau contre 60 % en R.F.A. et 70 % en Grande-Bretagne. American Express ou Ask Mister, les deux géants américains de la distribution touristique réalisent un chiffre d'affaires trois fois supérieur à celui de Wagons-lits-Havas, le premier groupe français. Or, dans une telle activité à faible marge commerciale, l'effet de taille reste le facteur déterminant de la productivité.

Le marché touristique français est très peu organisé. Près de 90 % des Français organisent eux-mêmes leurs vacances alors qu'environ le tiers des Allemands et des Anglais achètent des produits tout préparés. Comme la tendance lourde du tourisme français s'affirme être un recours plus fréquent aux prestations proposées par les tours opérateurs, les professionnels étrangers vont pouvoir offrir sur le marché national des produits que leur expérience, leur surface financière et leur taille rendront extrêmement attractifs.

Peu puissante dans l'organisation des départs, l'industrie touristique nationale n'affiche pas de grandes performances dans la réception des arrivées. Le "réceptif" ne représente que 18 % du chiffre d'affaires de nos agences de voyage. Le plus souvent, ce sont des opérateurs étrangers qui gèrent directement les séjours de leurs clients.

La formation hôtelière reste satisfaisante mais les formations proprement touristiques laissent largement à désirer. La formation continue souffre de l'absence de moyens.

Enfin, contrairement à ses concurrents étrangers, la profession ne connaît pas d'intégration. Voyageurs, transporteurs aériens, hôteliers et distributeurs exercent des métiers cloisonnés dont la législation en vigueur ne facilite pas le regroupement. L'émiettement se retrouve à tous les niveaux. La quasi totalité des entreprises de tourisme est constituée par des P.M.E. de moins de 10 salariés. Le premier tour opérateur français compte 1,4 million de clients alors que l'allemand TUI en représente 2,4 millions.

La France est un des rares pays à posséder deux compagnies aériennes publiques et une de droit privé renforcées de quelques sociétés charter dotées de petites flottes. Les coûts

opérationnels des autres compagnies européennes sont de ce fait très inférieurs aux coûts français.

Le projet de Plan porte une attention particulière au tourisme dont *"le dynamisme a des effets induits sur de nombreuses activités"*. Il considère, à juste titre si l'on songe à la richesse de notre patrimoine culturel et gastronomique et à la diversité de nos climats et paysages, que les performances françaises en la matière restent en-deçà du potentiel de notre pays.

L'objectif est de mettre en place *"une véritable filière de production touristique"* visant à *"privilégier les produits à forte valeur ajoutée"* et une meilleure formation aux emplois du secteur en réunissant *"les forces des multiples partenaires publics et privés"*.

Mais, ce programme d'action reste bien vague, trop vague pour rassurer et faire espérer que l'efficacité de sa mise en oeuvre sera à la hauteur de l'ambition affichée et saura conforter l'indispensable adaptation des entreprises du secteur.

IV. LA SOLIDARITÉ

Le grand chantier "Solidarité" a pour ambition de définir une politique permettant le maintien d'un système de protection sociale de haut niveau tout en assurant sa maîtrise financière. Il fixe, pour ce faire, cinq orientations prioritaires :

- engager rapidement le processus d'adaptation de nos régimes de retraite au nouveau contexte démographique et économique ;
- améliorer sensiblement la maîtrise des dépenses de santé ;
- poursuivre l'effort en faveur des familles ;
- engager, de façon résolue, l'évolution du mode de financement ;
- renforcer l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion sociale.

A. LE MAINTIEN D'UN HAUT NIVEAU DE PROTECTION SOCIALE

Le deuxième chapitre du projet de Xe Plan, consacré à la stratégie de croissance pour la France, exprime avec fermeté la volonté du Gouvernement de ne pas réviser en baisse le système de protection sociale vers un niveau européen moyen.

Dans un contexte de déficit structurel, l'action des pouvoirs publics s'attachera, en priorité, à la défense des droits existants, sans que soit envisagé, à moyen terme, leur élargissement.

Le grand chantier "Solidarité" distingue cependant deux actions à poursuivre sur la durée du Plan. Elles concernent, d'une part, la politique familiale et, d'autre part, la lutte contre les exclusions.

1. La politique familiale

Le projet de Plan rappelle la menace que fait peser la situation démographique de la France sur l'équilibre entre actifs et inactifs.

Mais il n'envisage pas "d'accroissement significatif de l'effort global en faveur des familles", compte tenu du déséquilibre financier qui affecte notre système de protection sociale.

Il se borne, en conséquence, à rappeler la priorité de l'aide en faveur des familles aux ressources modestes et à souhaiter l'amélioration des conditions d'accueil de l'enfant.

La France connaît, il est vrai, une évolution démographique moins défavorable que celles des autres pays européens. Mais elle le doit sans doute à une politique familiale ancienne et très élaborée. La forte diminution de la fréquence des naissances de rang trois et la persistance d'un taux de fécondité inférieur au seuil de remplacement des générations auraient dû cependant conduire le Gouvernement à préconiser la poursuite d'une politique familiale active. Tout relâchement de l'effort en ce domaine risque en effet d'avoir des conséquences graves à moyen terme pour le pays.

2. La lutte contre les exclusions

La lutte contre l'exclusion sociale constitue l'objectif majeur du grand chantier "Solidarité". Il distingue, pour y parvenir, plusieurs moyens d'action :

- l'instauration du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) ;
- l'aide au logement ;
- la généralisation, considérée comme "envisageable", de l'assurance-maladie ;
- une politique active en matière d'éducation, par la relance des zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.), et le soutien périscolaire aux enfants en difficulté ;

- la diversification, enfin, des modes d'intervention sociale de la justice.

Ces politiques s'adressent à l'ensemble des populations en état d'exclusion de la société. Toutefois, le Plan considère que des actions particulières devraient être menées afin de répondre aux besoins spécifiques de certaines catégories : les immigrés, dont il faut assurer la sécurité des situations juridiques, les demandeurs d'asile et les réfugiés, afin d'améliorer leurs conditions d'accueil, et les handicapés et accidentés de la vie, pour lesquels *"l'insertion dans les tissus social et culturel et dans le monde du travail"* doit être facilitée.

Au delà de ces actions transversales et spécifiques, le Plan préconise un effort de cohérence entre les différentes mesures adoptées, le développement de la prévention et l'évaluation des dispositifs mis en oeuvre.

B. ASSURER LE FINANCEMENT DU SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE

Le "grand chantier Solidarité" rappelle que la maîtrise financière du système de protection sociale est indispensable si l'on entend prévenir tout risque ultérieur de remise en cause brutale.

Les projections financières disponibles soulignent en ce domaine la difficulté de la tâche.

Etablies à législation constante, elles font apparaître en effet, à l'horizon 1993, un besoin de financement de l'ensemble des régimes sociaux de 140 milliards de francs courants (soit environ 1,9 % du PIB). Pour le seul régime général, le déficit potentiel atteindrait 106 milliards de francs dans une hypothèse de stabilité des effectifs employés. Il demeurerait proche de 90 milliards si les effectifs employés progressaient au rythme de 0,5 % l'an et dépasserait encore 50 milliards au cas où le rythme actuel de création d'emplois se maintiendrait sur toute la période.

Le projet de Plan, conscient de ces enjeux, propose plusieurs mesures tendant à ralentir la progression des dépenses ainsi qu'une réforme de l'évolution du mode de financement.

1. Limiter les dépenses

a) Le système de santé

L'amélioration de la gestion du système de santé doit s'orienter autour de quatre axes :

- la prévention et la promotion d'un bon usage des soins, par des actions d'information auprès des assurés comme des prescripteurs ;

- l'adaptation quantitative et qualitative de l'équipement sanitaire et social, afin de diminuer les capacités excédentaires en court séjour et en psychiatrie et d'être en mesure de répondre aux nouveaux besoins tenant à la prise en charge des personnes âgées dépendantes et au traitement des malades atteints du sida ;

- une plus grande efficacité des modes de régulation du système de santé, ce qui suppose une révision de la nomenclature et de la tarification des actes professionnels comme un renouveau du secteur à honoraires conventionnés ;

- enfin, une réforme des modalités de gestion de l'assurance-maladie, inspirée de la gestion concertée, appliquée en République fédérale d'Allemagne.

b) Les régimes de retraite

Pour limiter l'évolution des dépenses des régimes de retraite, dont la pérennité est gravement menacée par le déséquilibre croissant entre actifs et inactifs, le Plan suggère deux mesures radicales et courageuses, dont l'entrée en vigueur devrait intervenir à moyen terme :

- la modération de l'évolution du niveau des pensions qui implique, d'une part, de retenir le principe d'un parallélisme avec celle des revenus professionnels nets de cotisations sociales et, d'autre part, pour les futurs retraités, l'élargissement de la période retenue comme référence pour le calcul des droits ;

- un recul de l'âge effectif de départ en retraite, considéré comme inéluctable à l'horizon 2005, qui serait acquis non par le relèvement de l'âge minimum d'ouverture des droits, mais par un relèvement progressif de la durée d'assurance requise pour obtenir la retraite à taux plein.

La Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) a établi des projections évaluant l'effet de telles mesures sur les charges du régime général. Les résultats en sont les suivants à l'horizon 2005.

Projection 1989-2005 en milliards de F des charges du régime général

	1989	1990	1995	2000	2005
Législation constante	199,1	208,8	250,0	284,6	319,0
Recul de l'âge de la retraite progressif (variante 1)	199,1	207,9	243,8	274,8	304,3
Système "neutre" assimilable à un régime en points (variante 2)	199,1	206,7	234,1	251,2	268,4

- La variante 1 simule un recul moyen de l'âge de la retraite de 0,25 an pour les hommes et de 0,125 an pour les femmes de la génération 1930, pour atteindre 1 an pour les hommes et 0,5 an pour les femmes de la génération 1945.

- La variante 2 suppose une modification du calcul des pensions. Dans le système neutre considéré, elles sont calculées sur la base de 1,33 % de la masse des salaires cotisés, faisant donc référence au salaire moyen de toute la carrière.

2. Réformer le financement

En matière de régimes de retraites, le grand chantier "Solidarité" considère que l'accroissement des prélèvements effectués sur les actifs est "inévitabile" pour assurer l'équilibre, mais ne fixe pas, pour autant, le niveau de cette augmentation.

On peut cependant en évaluer l'ampleur : d'ici 2020, le poids des dépenses de l'ensemble des régimes dans le revenu d'activité nationale, serait multiplié par 1,7 à législation constante. Dans le cadre des règles actuelles, on estime donc que l'équivalent d'une hausse de 0,6 à 0,7 point de cotisation par an serait nécessaire pour garantir dans les quinze prochaines années l'équilibre du régime général.

Les scénarios d'évolution à législation constante des comptes des régimes sociaux à l'horizon 1993 font apparaître des besoins de financement très préoccupants, évalués à 106 milliards de francs courants pour le régime général. Un éventuel recul du chômage et la maîtrise des dépenses resteront en tout état de cause insuffisants pour réduire ce déficit de manière significative.

Le projet de Plan en tire la conclusion inévitable en préconisant *"l'instauration d'un prélèvement complémentaire assis sur tous les revenus"*. Cette solution présente moins d'inconvénients sur le plan économique que le recours à des modalités de financement alternatives telles que l'élargissement de l'assiette des cotisations patronales à l'ensemble de la valeur ajoutée. Elle apparaît aussi plus juste socialement que le traditionnel prélèvement sous forme de cotisations sur les seuls revenus professionnels. Mais elle risque d'être difficilement compatible, dans la mesure où elle s'étendra aux revenus professionnels, de remplacement et du patrimoine, avec la nécessité de l'harmonisation de la fiscalité française de l'épargne avec celle de nos partenaires européens.

V. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA VIE QUOTIDIENNE

Le thème de l'aménagement du territoire est abordé à plusieurs reprises au cours du projet de Xe Plan. Sont ainsi mentionnés *"le renforcement de la solidarité régionale intra-européenne"* dans le chapitre consacré à l'Europe et *"une vision ambitieuse et solidaire de l'aménagement du territoire"* dans la section relative à *"une meilleure cohésion sociale"*. Sous ce dernier intitulé se cache, en réalité, une simple allusion aux contrats de plan Etat-régions auxquels il est indiqué que l'Etat consacrera 55 milliards de francs.

L'essentiel des engagements concernant l'aménagement du territoire est donc rassemblé dans le quatrième des grands chantiers : *"aménagement du territoire et vie quotidienne"*, assez substantiellement modifié et complété par la lettre rectificative, reprenant, sur ce sujet les amendements présentés par la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Après avoir constaté que l'Europe du marché unique obligeait nos collectivités territoriales à être compétitives et souhaité que la France tire parti de l'émergence d'une dorsale majeure du développement économique autour de ses frontières, depuis les Pays-Bas jusqu'à la plaine du Pô, le projet de Plan détermine les trois axes de la politique d'aménagement du territoire qu'il préconise, avant de s'engager prudemment dans l'énoncé des moyens que l'Etat entend y consacrer.

A. LES AXES DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La politique d'aménagement proposée par le projet de Plan comprend trois aspects : la mise en valeur des atouts, le soutien des zones en difficulté et une politique des villes.

1. La mise en valeur des "potentiels de développement" du territoire national constitue le premier objectif. Le Gouvernement s'engage, pour ce faire, à poursuivre le

désenclavement des régions situées à l'ouest de la verticale Lille-Paris-Marseille, par un programme d'infrastructures ambitieux,

couvrant le réseau ferroviaire, les routes, les liaisons aériennes et les télécommunications, et se propose de favoriser l'émergence de métropoles européennes, capables de *"capter les bienfaits de l'Europe et de les diffuser à l'ensemble de la région environnante"*.

Le désenclavement doit s'accompagner d'une *"adaptation des collectivités territoriales et de leurs modalités de coopération, à leurs nouvelles responsabilités dans le grand marché européen"*.

Apportant sa pierre au débat sur la nécessité d'un redécoupage régional, le projet de Plan, sans prendre d'engagement définitif, préconise la création d'entités régionales ayant *"atteint une taille critique à l'échelle européenne"*.

Sans entrer dans le fond de la discussion sur les handicaps des régions françaises face à leurs concurrentes européennes, il convient cependant de souligner que l'infériorité des régions françaises tient au moins autant à leurs compétences limitées qu'à leur superficie ou leur population. S'agissant enfin de la coopération intercommunale, votre Rapporteur conteste fermement l'orientation du projet de Plan qui entend l'encourager dans le cadre de la réforme des finances locales et par l'appui des services déconcentrés de l'Etat. La coopération intercommunale doit être l'oeuvre des communes elles-mêmes et résulter d'un mouvement spontané des autorités locales. La mise en place de mécanismes incitatifs ou contraignants, loin d'être un facteur bénéfique, aurait toutes les chances d'aboutir à des situations de blocage et de compromettre les expériences actuelles.

2. Le deuxième axe de la politique d'aménagement du territoire est le soutien des zones en difficulté qui comprennent les régions touchées par de grandes mutations industrielles (régions de l'axe nord-est), les régions à fort particularisme (Corse, Pays Basque), l'outre mer et le milieu rural.

Force est de constater que les propositions du projet de Plan, pour *"favoriser de nouveaux équilibres en milieu rural"* sont tout à fait insuffisantes au regard des problèmes qui se posent. Alors qu'il rappelle que 15 % du territoire naturel (et à moyen terme 40 %) sont constitués de zones rurales fragiles, le projet de Plan se contente en effet d'annoncer la rationalisation de l'implantation des services publics, sans préciser selon quels critères, et de promettre une

politique d'aménagement rural "*beaucoup plus active*", mais qui sera coordonnée avec les actions de la Communauté européenne.

L'allègement de la taxe sur le foncier non bâti constituait une des priorités fiscales de l'esquisse de Plan.

Dans le projet définitif, il n'est plus qu'une mesure envisageable.

Enfin, alors qu'un vaste programme de lutte contre la désertification rurale devrait être mis en oeuvre et soutenu par des moyens financiers appropriés, le Gouvernement prend le parti inverse et se prononce pour une plus grande sélectivité des actions en faveur de la politique d'aménagement rural qui est, sans conteste, sacrifiée dans le projet de Xe Plan.

3. Le troisième axe de la politique d'aménagement du territoire regroupe le développement de la région parisienne et la politique des villes. Le projet de Plan se prononce pour l'élaboration d'un nouveau projet pour l'agglomération parisienne, qui prendrait la suite du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1965. Notons cependant que l'Etat entend prendre une part déterminante dans "*l'élaboration d'une telle stratégie*" au motif de l'absence d'une autorité d'agglomération.

S'agissant de la politique des villes, le projet de Plan reste très général ("*il faut adapter les politiques sectorielles et les articuler dans un véritable projet urbain d'ensemble, tourné vers un développement qualitatif et un meilleur équilibre entre le centre des villes et les banlieues*").

Quelques orientations plus précises apparaissent cependant, parmi lesquelles il faut citer :

- la volonté de promouvoir l'agglomération par des mesures institutionnelles et financières,

- la mise en valeur de la notion de contrat de ville, permettant la collaboration étroite entre les collectivités locales et l'Etat,

- une "*éventuelle*" réforme de l'accès social à la propriété.

B. LA DÉFINITION DES MOYENS

Pour la mise en oeuvre de la politique ainsi définie, le projet de Plan ne formule pas d'engagements financiers particuliers mais propose des aménagements aux règles de la décentralisation.

1. La lecture du grand chantier aménagement du territoire et vie quotidienne confirme les craintes qu'a pu faire naître l'évolution récente du budget de l'aménagement du territoire. Si une politique se mesure au niveau des crédits qui lui sont affectés, on peut conclure, sans doute possible, qu'il n'existe plus de politique d'aménagement du territoire en France.

Le projet de Xe Plan ne contient en effet que la simple confirmation des crédits affectés aux contrats de Plan, soit 55 milliards de francs sur l'ensemble de la période 1989-1993. Or, sur ce total, 24,1 milliards de francs sont consacrés aux infrastructures de communication, essentiellement routières, qui ne sauraient constituer à elles seules le moyen d'un développement équilibré du territoire.

Pour les autres moyens financiers, qui permettent notamment d'orienter la localisation des activités (primes d'aménagement du territoire), on peut redouter une évolution défavorable. En effet, le Gouvernement s'engage *"à ne pas se livrer, avec ses partenaires, à une surenchère qui serait, à terme, préjudiciable à l'équilibre du développement de l'Europe"*. Plus inquiétante encore est la volonté de l'Etat de transférer aux collectivités locales la charge du développement local, ce qui ne manquera pas de renforcer les disparités régionales, les régions défavorisées disposant, par définition, de moyens bien inférieurs à ceux des régions "riches" : *"en outre, des marges de manoeuvre supplémentaires seront laissées aux collectivités locales, moyennant un aménagement du régime juridique de leurs interventions économiques conforme à l'esprit de la décentralisation"*.

2. L'aménagement des règles de la décentralisation apparaît comme l'instrument essentiel de la politique d'aménagement du territoire définie par le Xe Plan. Il pourrait concerner :

- un ajustement de la répartition des compétences entre collectivités locales, en vertu d'une définition contestable de la région

(*"levier de développement économique, de formation et d'équipements lourds d'infrastructures"*) et du département (*"lieu privilégié de compétences pour tous les services à la population et les activités qui ne peuvent être assurées convenablement par des communes, même renforcées"*);

- un *"développement des moyens d'action économique et de gestion financière des collectivités territoriales afin de leur permettre de participer plus librement et plus efficacement à la lutte pour l'emploi et à l'effort d'investissement de la Nation"*, ce qui pourrait s'énoncer aussi bien comme un appel à une contribution financière accrue des collectivités locales et un désengagement de l'Etat,

- enfin, une réforme des finances locales dont seule la mise à l'étude est envisagée.

VI. LE SERVICE PUBLIC

Lors de son audition par votre commission des Affaires économiques et du Plan, M. Antoine Riboud, Président de la Commission "Europe technologique, industrielle et commerciale" pour la préparation du Xe Plan, a rappelé qu'en 10 ans la France était passée d'une économie de produit à une économie de marché. L'appréciation sonne juste. Aujourd'hui, il s'agit davantage de vendre que de produire. Fabriquer est moins important qu'anticiper les goûts et les besoins du consommateur, le comprendre, le convaincre, pour conquérir des parts de marché. Favorisée par l'irruption des nouvelles technologies, la recherche de la productivité du système a remplacé la quête de la productivité de la technique. Une logique orientée par la demande s'est substituée à une démarche inspirée par l'offre.

La crise a, en conséquence, confronté le personnel des entreprises marchandes, privées ou publiques, à de nouvelles exigences du jeu productif et il a su s'y adapter. Les grandes restructurations sont pratiquement achevées. La situation des salariés s'est améliorée. Les entreprises ont consacré beaucoup d'efforts pour créer des organisations plus qualifiantes, améliorer la formation et les conditions de travail et favoriser l'expression du personnel. Les gains de productivité obtenus autorisent, sous des formes diverses, une hausse du pouvoir d'achat.

A l'inverse, la fonction publique, protégée par son statut des turbulences engendrées par la crise, a longtemps pu différer l'affrontement avec les nouvelles réalités nées des mutations de notre économie. Mais, elle rencontre maintenant de tels problèmes de rémunération et d'identité que la situation ne saurait perdurer sans risque de déchirure du tissu social.

Cette fracture entre le secteur public et le secteur privé, ce danger d'une "France à deux vitesses" en termes de pouvoir d'achat et de gestion sociale se révèle une des interpellations majeures lancées au Plan. D'après M. Riboud, l'administration *"doit impérativement orienter ses prestations vers un rôle d'aide à l'atteinte des objectifs de la Nation, ... son marketing doit consister à se mettre prioritairement à l'écoute des entreprises"*.

Cet anglicisme, quelque peu iconoclaste, pour une puissance publique de tradition régaliennne, n'est pourtant pas sans évoquer certains des propos tenus par le Premier ministre, lors de

l'entretien qu'il a accordé à des journalistes du quotidien le Monde en février dernier (1). M. Michel Rocard y déclarait, en effet, que, dans le secteur public : *"on commense à parler d'usager, on parlait d'administré et autrefois de sujet... J'aurais, moi, tendance, ici ou là, à ne pas trouver scandaleux qu'on parle de "client", au sens du secteur privé, où le client est roi même si cela ne vaut pas pour la totalité des services"*.

De même, le programme de trente mois pour le renouveau du service public (2) prévoit que l'usager doit devenir un partenaire de l'administration et que l'amélioration de la qualité du service rendu passe par des projets d'entreprise qui permettront à l'ensemble des personnels de s'exprimer et de définir des objectifs communs.

Le Xe Plan intègre cette volonté d'une rénovation en profondeur du fonctionnement de l'Etat et il déclare que, d'ici à 1993, l'Etat doit *"avoir entrepris son aggiornamento"*.

Certes, ainsi que M. Loïk Le Floch Prigent le déclarait devant le Conseil économique et social (3), moderniser l'administration ne consiste pas à s'orienter vers une compétition avec le secteur privé en reproduisant des techniques de gestion utilisées par les entreprises.

La finalité de la rénovation doit être de *"redonner vie, administration par administration, service par service, à cette belle notion de service public"*.

Mais tant les faibles marges de manoeuvre budgétaire que les potentialités technologiques de la bureautique et de l'informatique, tant l'attente des fonctionnaires, des citoyens et des entrepreneurs que les échéances européennes plaident pour une modernisation et une plus grande efficacité de l'Etat.

(1) *Le Monde* du 24 février 1989 - Entretien avec MM. Andréani et Vernholes.

(2) *Présenté au Conseil des ministres du 22 février 1989 et publié sous forme de circulaire au Journal Officiel du 24 février.*

3) *Rapport et projet d'avis présentés en séance plénière, le 11 avril 1989, sur la modernisation de l'administration.*

Il s'agit d'abord de rétablir la compréhension entre les services publics et *"les citoyens-usagers, mi-administrés, mi-clients"* en accroissant l'accessibilité des services, fût-ce par une adaptation des horaires, en améliorant la rapidité de traitement des litiges devant la justice et devant l'administration, en simplifiant les formalités, en réduisant les délais d'application des textes législatifs et en facilitant l'expression des citoyens sur le fonctionnement des services.

Il convient ensuite de mettre en oeuvre une *"gestion prévisionnelle des emplois et des métiers du secteur public"*, d'accroître la mobilité, de recomposer la multitude des statuts particuliers, de favoriser les échanges entre la fonction publique et le secteur privé et de préparer à la coopération administrative européenne en renforçant toujours et partout la formation des hommes.

Le projet de Plan prévoit aussi d'impliquer davantage les agents publics dans la définition de leurs conditions de travail, de rénover les modalités d'évaluation individuelle et d'organiser un *"intérêt collectif aux gains de productivité"*.

Enfin, il engage à déconcentrer les décisions en organisant *"un réseau d'unités administratives à échelle humaine"* tant dans les services de l'Etat que dans ceux des collectivités territoriales et à améliorer les conditions de prise des décisions publiques par le recours à des procédures d'évaluation afin d'éclairer le Parlement et les choix budgétaires ultérieurs.

La tâche ainsi définie s'avère ample et ambitieuse. Fasse la détermination du Gouvernement qu'elle puisse être menée à bien ! Les délais qu'il s'impartit apparaissent cependant bien minces quand l'on perçoit l'immensité de l'ouvrage et quand on se rappelle que le monde administratif se caractérise par sa constance et sa pérennité.

Le blocage que connaît, au ministère de l'Equipement, le contrat de modernisation négocié par la direction et le syndicat F.O. des ingénieurs des travaux publics de l'Etat, pour des raisons de revalorisation des carrières compensant un *"investissement du corps dans les missions stratégiques"*, peut d'ailleurs être une illustration des difficultés qui attendent le Gouvernement (1).

(1) Voir le Monde 7-8 mai 1989 page 13.

CONCLUSION

La planification est un exercice délicat qui doit savoir arbitrer entre une multitude de paramètres et retenir les orientations les plus réalistes dans le respect de la claire expression des acteurs sociaux et du Parlement.

Le projet de loi de Plan qui nous est présenté aujourd'hui ne respecte pas, malheureusement, ces règles simples.

Sa procédure d'élaboration apparaît contestable, en la forme, nous l'avons expliqué, et au fond : l'utilisation, à l'Assemblée nationale, des articles 44, alinéa 3 et 49, alinéa 3 de la Constitution ne paraît pas satisfaire aux exigences d'un vrai débat parlementaire sur un tel sujet.

Les hypothèses économiques qu'il retient pèchent par excès d'optimisme et introduisent, de ce fait, une fragilité indéniable dans la cohérence d'ensemble du dispositif proposé.

L'absence de chiffrage des orientations, le caractère imprécis des moyens envisagés pour répondre aux enjeux de l'époque, la description vaporeuse de trop nombreux objectifs corrodent sa force de conviction et attentent à sa crédibilité.

Surtout, sa raideur dogmatique sur un trop grand nombre de points laisse craindre une logique de mise en oeuvre qui handicaperait gravement la nécessaire adaptation de notre appareil économique. Puisse la rigueur du choix de l'économie mixte ne pas compromettre les chances de la France au sein du grand marché communautaire où pragmatisme, adaptation et compétitivité seront les maîtres mots du succès !

Le projet de loi pour le Xe Plan ne peut donc être approuvé en l'état, mais votre Commission savait pertinemment que tout effort pour l'infléchir dans le bon sens auraient été vains.

Ce texte laisse ainsi un sentiment d'amertume quand on songe à ce qu'était le Plan et à ce qu'il est devenu. Ce majestueux instrument politique et administratif qui a soutenu la reconstruction du pays, son équipement et son industrialisation se trouve

maintenant réduit aux dimensions d'une épure imprécise, lyrique et idéologique. Evolution inéluctable soutiendront certains. Sans doute. Mais elle peut être regrettée.

Le Xe Plan intéressait pourtant le Sénat. Sa délégation pour la Planification l'avait examiné avec beaucoup d'attention et pouvait espérer que la Haute Assemblée aurait la possibilité d'améliorer.

Les circonstances en ont décidé autrement et il ne reste de cet élan initial qu'une espérance déçue.

*

* *

Votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose, en conséquence, de rejeter le projet de loi approuvant le Xe Plan (1989-1992).

TABLEAU COMPARATIF

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, est celui qui a été présenté initialement par le Gouvernement, sous réserve des modifications figurant dans la deuxième colonne du tableau comparatif et résultant de la lettre rectificative (A.N. n° 640) déposée par le Gouvernement.

Texte présenté par le Gouvernement	Texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture
Projet de loi approuvant le X ^e Plan (1989-1992)	Projet de loi approuvant le X ^e Plan (1989-1992)
Article unique.	Article unique.
Est approuvé le X ^e Plan de développement économique, social et culturel (1989-1992) an- nexé à la présente loi.	Est... ... loi (1).
ANNEXE	ANNEXE
Renover la politique d'aménagement du terri- toire 89.	- Page 18 de l'annexe, au paragraphe 4.4., le premier alinéa est remplacé par les deux alinéas suivants :
.....	• <i>L'aménagement du territoire à l'heure de l'Europe sans frontières</i> 89.
La lutte pour l'emploi se livre à deux niveaux étroitement imbriqués :	• <i>Les grands axes d'une politique d'amena- gement du territoire renouée</i> 89 bis. •
- la répartition des revenus qui doit donner la priorité à la création d'emplois ;	- Page 29 de l'annexe, après le premier alinéa, les quinze alinéas suivants sont rempla- cés par les alinéas suivants :
- le rythme et le contenu en emplois de la croissance qui doivent augmenter.	• La lutte pour l'emploi se livre à deux ni- veaux étroitement imbriqués :
	• - la répartition des revenus qui doit donner la priorité à la création d'emploi ;
	• - le rythme et le contenu en emplois de la croissance qui doivent augmenter. <i>Les formes précaires d'emplois doivent progressivement se transformer en emplois stables.</i>

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

**Texte présenté
par le Gouvernement**

Un nouveau partage social.

Il y avait jadis deux parties prenantes au partage social : le travail et le capital. Il y en a trois aujourd'hui : le chômage, le travail et le capital. La priorité à l'emploi soit donc se tra-
Juire dans la repartition des fruits de la crois-
sance.

Certes, les Français sont sceptiques : voici six ans qu'on leur demande de moderer leur pouvoir d'achat sans pour autant que le chômage n'ait encore fortement diminué. Mais, durant ces six ans, l'économie française s'est assainie et elle est à nouveau capable de créer des emplois. A cet egard, selon l'O.C.D.E., les efforts consentis par les salaires entre 1983 et 1987 qui se sont traduits par une progression du pouvoir d'achat moins rapide que celle de la productivité du travail ont permis d'éviter environ 400 000 chômeurs supplémentaires à la fin de 1987. En outre, il ne faut pas confondre un discours d'austerité qui correspondait à la crise avec un discours de solidarité au sein d'une croissance retrouvée, même si cette croissance est modérée.

La vérité est pourtant simple et tient en deux évidences :

- il ne faut pas compromettre la croissance en distribuant, au total, plus que ce que nous produisons ;

- il faut penser d'abord à donner de l'emploi aux jeunes qui entrent sur le marché du travail et aux chômeurs dans la recherche d'une juste repartition des fruits de la croissance.

Dire ces évidences, c'est reconnaître qu'il y a aujourd'hui, dans une certaine mesure, concurrence entre emploi et pouvoir d'achat : la progression de la masse salariale compatible avec la croissance future devra correspondre à un nombre élevé de créations d'emplois, ce qui suppose une certaine modération des gains de pouvoir d'achat individuels ; dans la situation qui est la nôtre, une distribution excessive de pouvoir d'achat détériore la compétitivité et donc l'emploi. Nous devons garder une forte préférence pour l'épargne et l'investissement dans les années à venir, tant que nous butons sur des capacités de production moderne insuffisantes.

Les chiffres du passé montrent la difficulté du problème de la repartition des revenus :

- de 1973 à 1983, durant la crise, les salaires ont reçu en France la totalité des fruits de la croissance, au détriment des entreprises ;

- de 1983 à 1988, durant la phase d'assainissement, les salaires ont reçu le tiers des fruits de

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

Un nouveau partage social.

« Au cours des quatre années qui viennent, il est nécessaire que la France se mobilise afin de préparer le Grand Marché européen et que les Français, tous les Français, en retirent les meilleurs avantages.

« Le projet de Plan 1989-1992 place l'investissement, sous toutes ses formes, au centre de notre stratégie. C'est en effet par l'investissement industriel, par l'investissement social, par l'investissement dans la recherche et l'investissement éducatif dans la formation des hommes, que la France gagnera.

« La modernisation de notre économie est liée au développement du dialogue social dans l'entreprise, à l'évolution harmonieuse des revenus salariaux et non salariaux, à la préservation des acquis sociaux ainsi qu'au refus de l'exclusion.

« C'est dans cet esprit de justice et de progrès que le Gouvernement amènera la fiscalité d'ici à 1993.

« C'est largement grâce à l'effort des salariés mené depuis 1983 que les entreprises ont rétabli leur situation financière et que les capacités d'investissement se sont améliorées.

« Ces résultats ont été obtenus par inflexion sensible, au détriment des salaires, du partage de la valeur ajoutée entre les salaires et profits, comme le montrent les rapports du Centre d'études des revenus et des coûts.

« Il a été considéré qu'un retour à des conditions plus satisfaisantes de partage social ne serait possible que lorsque les entreprises auraient retrouvé leur santé financière, objectif aujourd'hui en passe d'être atteint, même s'il reste à consolider.

« Cette discipline a eu sa contrepartie également dans les meilleures performances de l'emploi : selon l'O.C.D.E., les efforts consentis par les salariés entre 1983 et 1987, qui se sont traduits par une progression du pouvoir d'achat moins rapide que celle de la productivité du travail, ont permis d'éviter environ 400 000 chômeurs supplémentaires à la fin de 1987.

« Comment concevoir le nouveau partage social et la solidarité vis-à-vis des chômeurs dans les années 1989-1993 ?

« La vérité est simple et tient en quelques évidences :

« - il ne faut pas compromettre la croissance en distribuant, au total, plus que ce que nous produisons ;

**Texte présenté
par le Gouvernement**

la croissance, les deux tiers allant au redressement des entreprises, avec la reprise de l'emploi amorcée depuis un an.

De 1989 à 1992, un nouveau partage social doit permettre de donner à chacun une part du progrès, la priorité étant donnée à la création d'emplois.

A partir du moment où la croissance et donc la progression du revenu national retrouvent un rythme plus élevé, ceux qui ont un emploi peuvent légitimement prétendre à recevoir une part du progrès national, au-delà du simple maintien du pouvoir d'achat. Cependant, l'équité commande aujourd'hui que les fruits de la croissance soient affectés prioritairement à la réduction du chômage.

.....

En tout état de cause, les rémunérations doivent s'établir par la négociation, s'efforcer de concilier performance économique et progrès social en assurant un juste équilibre entre trois éléments : les progrès généraux de la Nation, les résultats propres de l'entreprise liés en particulier aux progrès de productivité suscités par les investissements et, de manière subsidiaire, chaque fois qu'elles peuvent être objectivement appréciées, les performances individuelles ou celles de l'équipe de travail.

- les salariés doivent recevoir une part des fruits de la croissance, donc un certain gain de pouvoir d'achat, mais ce gain doit être modéré si l'on veut qu'une partie des fruits de la croissance soit consacrée à l'accès de l'emploi de ceux qui en sont involontairement exclus ;

.....

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

« - le progrès économique, les gains de productivité, l'équilibre retrouvé du partage de la valeur ajoutée peuvent permettre une amélioration du pouvoir d'achat ;

« - mais il faut donner des emplois stables aux jeunes et aux chômeurs et, autant que possible, relever les revenus les plus bas et les salaires modestes.

« Les choix du partage social en découlent.

« D'une part, la progression de la masse salariale doit accompagner celle de la valeur ajoutée, en sachant qu'une part de cette progression doit venir de l'accroissement du nombre d'emplois, et l'autre de l'amélioration du pouvoir d'achat des salariés. On court, sinon, le risque d'une démotivation, voire d'un malaise social persistant qui pourrait compromettre des années d'effort.

« D'autre part, il faut que les revenus non salariaux participent plus activement à l'effort de solidarité pour la création d'emploi. »

- Page 30 de l'annexe, le troisième alinéa est complété par la phrase suivante :

« Cette prise en compte des résultats de l'entreprise et des performances individuelles doit passer par des procédures négociées et suppose des critères qui en assurent la transparence. »

- Page 30 de l'annexe, le neuvième alinéa est complété par la phrase suivante :

« les non-salariés doivent eux aussi connaître une progression de leurs revenus qui se rapproche de celle des salariés. »

**Texte présenté
par le Gouvernement**

Il s'agit là de permettre, dans une période de fort chômage, de transformer en emplois, bénéficiant d'un contrat de travail et d'une rémunération au moins égale au S.M.I.C., des formules d'insertion précaires. Ainsi, les dispositifs dérogatoires actuels pourront-ils progressivement être rapprochés du droit commun. Mais il faut rappeler que la vraie précarité, c'est le chômage : aussi faut-il chercher à profiter de tous les gisements d'emploi.

.....

.....

Du côté des non-salariés, la concurrence joue un rôle déterminant sur les revenus. L'action du Conseil de la concurrence, d'une part, l'achèvement du marché intérieur et notamment l'instauration de la libre prestation de services, d'autre part, doivent favoriser un environnement plus concurrentiel. Toutefois, celui-ci sera difficile à atteindre sans action spécifique, dans les professions où l'entrée est réglementée. Les pouvoirs publics devront rechercher, en concertation avec les intéressés, les voies d'une adaptation progressive de la réglementation, conforme à une économie ouverte, moderne et compétitive. Enfin, les pouvoirs publics pourraient doter les associations de consommateurs de moyens accrus, par exemple par la mise à disposition de laboratoires de tests de produits, afin que leur pouvoir soit comparable à celui de leurs homologues étrangers.

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

— Page 32 de l'annexe, le cinquième alinéa est remplacé par les alinéas suivants :

• Il s'agit là de permettre, dans une période de fort chômage, de transformer en emplois, bénéficiant d'un contrat de travail et d'une rémunération au moins égale au S.M.I.C., des formules d'insertion précaires. Ainsi, les dispositifs dérogatoires actuels pourront-ils progressivement être rapprochés du droit commun.

« Ainsi réussira-t-on également à restaurer la fonction essentielle que remplit le S.M.I.C. dans notre société, à la fois comme valorisation minimum du travail et comme instrument de justice sociale.

• Mais il faut rappeler que la vraie précarité, c'est le chômage. Aussi faut-il chercher à profiter de tous les gisements d'emploi. »

— Page 33 de l'annexe, avant le dernier alinéa, est inséré l'alinéa suivant :

« A cet égard, il appartient à la puissance publique de veiller à ce que la négociation ne soit pas détournée de ses objectifs initiaux ni déséquilibrée, notamment en s'assurant que les systèmes adoptés sont conformes aux dispositions législatives relatives au temps de travail, et que les accords comportent bien les contreparties prévues par la loi. »

— Page 37 de l'annexe, les septième et huitième alinéas sont remplacés par les alinéas suivants :

• Du côté des non-salariés, la concurrence stimulée par l'achèvement du marché intérieur, et notamment l'instauration de la libre prestation des services, devrait pouvoir jouer un rôle déterminant pour modérer l'évolution des revenus et des prix. La puissance publique veillera à ce qu'il en soit bien ainsi, car tout dérapage représente une menace pour la lutte contre l'inflation et peut créer des distorsions avec les revenus salariaux, dont les titulaires seraient fondés à demander des augmentations équivalentes.

« Une politique active de la concurrence, dont le Conseil de la concurrence est un des instruments essentiels, favorisera l'établissement d'un environnement général plus compétitif.

• Toutefois, celui-ci sera difficile à atteindre sans action spécifique dans les professions où l'entrée est réglementée. Les pouvoirs publics

**Texte présenté
par le Gouvernement**

Cet objectif primordial de stabilité des prix se réfère clairement à la situation compétitive de la France. Il doit donc s'exprimer en termes relatifs, par rapport à nos concurrents.

.....

Cela oblige à enrichir la négociation. Elle ne doit plus seulement porter sur les seules contreparties matérielles du travail mais aussi sur les modes d'organisation de la production eux-mêmes. L'élevation des niveaux de formation doit permettre d'envisager une nouvelle conception des rapports hiérarchiques dans l'entreprise. Organisation du travail, allongement de la durée d'utilisation des équipements, gestion prévisionnelle de l'emploi, définition d'une politique de formation, *refonte des qualifications, souvent obsolètes : autant de contenus nouveaux auxquels la négociation doit s'ouvrir pour que la modernisation des entreprises soit réussie.*

.....

La réalité est sensiblement différente. S'il est évident que les mécanismes du marché ont fait la richesse des pays développés par rapport aux économies gérées de manière centralisée, il est non moins évident que le marché a, lui aussi, ses limites : le chômage, les soubresauts des monnaies, le krach financier, *les dérèglementations hâtives*, les déséquilibres du commerce mondial et la dette du tiers monde en sont autant d'exemples.

.....

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

devront rechercher, en concertation avec les intéressés, les voies d'une adaptation progressive de la réglementation, conforme à une économie ouverte, moderne et compétitive. Enfin, les pouvoirs publics pourraient doter les associations de consommateurs de moyens accrus, par exemple par le développement de tests *comparatifs* de produits, afin que leur pouvoir soit comparable à celui de leurs homologues étrangers.

« En cas de hausse excessive, et lorsque le jeu de la concurrence s'est révélé inefficace, les pouvoirs publics devront rechercher en concertation avec les professions intéressées, et dans le cadre de la réglementation existante, les moyens d'une modération de la hausse des revenus des non-salariés, qui soit compatible avec l'évolution des salaires. »

— Page 40 de l'annexe, le deuxième alinéa est remplacé par les alinéas suivants :

« Cela oblige à enrichir la négociation. Elle ne doit plus seulement porter sur les seules contreparties matérielles du travail mais aussi sur les modes d'organisation de la production eux-mêmes. L'élevation des niveaux de formation doit permettre d'envisager une nouvelle conception des rapports hiérarchiques dans l'entreprise.

« Pour que la modernisation des entreprises soit réussie, la négociation doit s'ouvrir à des domaines nouveaux (organisation et réduction du temps de travail, allongement de la durée d'utilisation des équipements, gestion prévisionnelle de l'emploi, définition d'une politique de formation) et retrouver sa vitalité dans des domaines plus traditionnels comme les classifications, qui doivent être actualisées. A la faveur de cette refonte indispensable, il conviendra de remédier progressivement à l'obsolescence des salaires minima conventionnels, qui restent inférieurs au S.M.I.C. dans la plupart des branches et doivent donc être relevés pour éviter un tassement des rémunérations préjudiciables à la motivation des salariés comme à la justice sociale. »

— Page 46 de l'annexe, dans la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa, sont substitués aux mots : *« les dérèglementations hâtives »* les mots : *« l'incapacité d'anticiper sur le long terme »*.

Texte présenté
par le Gouvernement

Texte considéré comme adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

- Page 46 de l'annexe, avant le dernier
alinéa, sont insérés les alinéas suivants :

« Nulle part, la régulation de l'économie n'est livrée aux seules forces du marché. Partout, Etat et entreprises se trouvent imbriqués au sein des systèmes de production. Seule varie la forme institutionnelle : recours aux budgets militaires aux Etats-Unis, M.I.T.I. au Japon, secteurs public et privé en Europe et plus particulièrement en France.

« Le capital public dans notre pays doit souvent suppléer l'actionnariat privé dont la structure est fragile et vulnérable.

« La mondialisation croissante de l'économie accroît les risques de déstabilisation de l'actionnariat de nos entreprises et de perte du caractère français de celles-ci, notamment à l'occasion d'O.P.A..

« La faiblesse relative du système financier français, en particulier par rapport à la puissance de celui de l'Allemagne fédérale, nécessite le développement de cette forme d'économie mixte où, tout en assurant l'autonomie de gestion, l'Etat actionnaire joue pleinement son rôle d'orientation et de protection.

« Dans un pays de taille économique moyenne comme le nôtre, l'Etat actionnaire demeure un atout dans la politique de restructuration et de modernisation de l'industrie visant à constituer dans les principaux secteurs économiques des entreprises de niveau international.

« Le secteur public permet aussi de donner une impulsion, de susciter le dynamisme là où il y a défaillance de l'initiative privée. Cette impulsion est indispensable dans les secteurs économiques à haut risque d'où la France ne peut être absente.

« L'effet d'entraînement que peut exercer le secteur public dans l'ensemble de l'économie est également bénéfique pour les P.M.E. et P.M.I..

« Par ailleurs, le rôle de la puissance publique est fondamental pour anticiper sur le long terme les données économiques et sociales de la France de demain.

« Sur le plan social, c'est dans le secteur public que les formes d'association des salariés à la direction des entreprises industrielles et financières ont été les plus audacieuses. A ce titre, la participation des salariés au conseil d'administration des entreprises publiques constitue une avancée sociale exemplaire. »

**Texte présenté
par le Gouvernement**

La contribution de l'impôt sur le revenu aux recettes de l'Etat reste relativement limitée. Actuellement, par rapport aux autres pays, cet impôt se singularise à la fois par une faible part dans les recettes fiscales et par un taux élevé pour ceux qui l'acquittent. Cela traduit une concentration plus forte qu'à l'étranger, résultant notamment des mesures d'exonération des contribuables les moins favorisés qui se sont succédées ces dernières années : en 1987, sur 24,6 millions de contribuables ayant déposé une déclaration, 13,1 millions seulement ont été imposés. Une stabilisation des taux et de l'assiette de l'impôt sur le revenu est, pour les prochaines années, le choix le plus réaliste. Cette période devra être mise à profit pour engager une réforme du mode de perception de l'impôt sur le revenu.

.....

L'ambition européenne ne saurait se réduire à l'instauration d'un marché unique de consommateurs. L'Europe ne deviendra une authentique communauté que dans la cohésion sociale, qui suppose au premier chef l'adhésion des salariés des pays membres. Les mutations économiques qu'implique l'échéance de 1992 ne donneront leur pleine mesure que si cette échéance est porteuse de plus d'espoir que d'inquiétude pour le monde du travail.

L'espoir de voir le chômage reculer de façon significative sous l'effet bénéfique du grand marché et grâce à une action plus coordonnée des pays membres doit éclipser la crainte que le renforcement de la concurrence interne ne compromette l'emploi de certains secteurs abrités jusqu'à ce jour.

La nécessité de sauvegarder et d'enrichir le modèle social européen fondé, au-delà des particularités nationales, sur un niveau élevé de

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

— Page 49 de l'annexe, après le deuxième alinéa, est inséré l'alinéa suivant :

« Par ailleurs, la libre circulation des biens et services et des capitaux devant être le moteur d'une nouvelle dynamique communautaire et non un instrument d'évasion fiscale, tant à titre interne qu'au niveau européen, les dispositifs de coopération entre Etats membres devront être adaptés en conséquence. »

— Page 49 de l'annexe, le début de la troisième phrase du dixième alinéa est remplacé par les phrases suivantes :

« La portée de cette comparaison doit être relativisée en tenant compte des cotisations sociales auxquelles sont assujettis les contribuables, qu'ils soient exonérés du paiement de l'impôt sur le revenu ou non. Mais elle n'en révèle pas moins une concentration... (le reste sans changement). »

— Pages 53 et 54 de l'annexe, la section intitulée « L'Europe sociale » est ainsi rédigée :

« L'ambition européenne ne saurait se réduire à l'instauration d'un marché unique de consommateurs. L'Europe ne deviendra une authentique Communauté que dans la cohésion sociale, qui suppose au premier chef l'adhésion des salariés des pays membres. Les mutations économiques qu'implique l'échéance de 1992 ne donneront leur pleine mesure que si cette échéance est porteuse d'espoir pour le monde du travail.

« L'espoir de voir le chômage reculer de façon significative sous l'effet bénéfique du grand marché et grâce à une action plus coordonnée des pays membres doit éclipser la crainte que le renforcement de la concurrence interne ne compromette l'emploi de certains secteurs abrités jusqu'à ce jour.

« La nécessité de sauvegarder et d'enrichir le modèle social européen fondé, au-delà des particularités nationales, sur un niveau élevé de

**Texte présenté
par le Gouvernement**

protection sociale et sur des mécanismes législatifs ou conventionnels garantissant les droits des salariés, doit prévaloir sur une conception retrograde de la compétitivité *conduisant au dumping social*. Un tel comportement serait contraire aux intérêts bien compris de tous les partenaires de la Communauté, car le développement économique de l'Europe doit être orienté vers la recherche *du succès par le haut, c'est-à-dire par la qualité et la valeur ajoutée du travail*, et non *par le bas, c'est-à-dire par une vaine surenchère à la baisse des salaires et avantages sociaux vis-à-vis des nouveaux pays industrialisés du sud-est asiatique*.

La France a été à l'origine de l'idée d'un espace européen qui ne se borne pas à l'accompagnement social d'un projet économique. Elle constate aujourd'hui avec satisfaction que la nécessité d'une dimension sociale de la communauté est largement reconnue. Elle souhaite lui donner progressivement corps : en œuvrant pour la reconnaissance de droits *sociaux nouveaux qui soient le pendant des décisions économiques relatives au marché intérieur ; en favorisant le dialogue social communautaire plutôt que la superposition d'un nouvel étage de réglementation à l'échelon communautaire ; en recherchant une coordination des législations nationales lorsque leur harmonisation paraît encore hors de portée*.

Dans cette optique, quatre objectifs lui semblent appeler des progrès rapides :

— *La poursuite des actions engagées pour harmoniser les conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail et pour perfectionner les mécanismes de coordination entre régimes de protection sociale, en vue d'assurer des garanties suffisantes à toutes les personnes se déplaçant à l'intérieur de la Communauté.*

— *La consolidation à l'échelon communautaire des droits sociaux fondamentaux. On peut songer à cet égard à l'établissement d'une charte des droits sociaux fondamentaux mettant particulièrement l'accent sur la représentation des travailleurs. C'est notamment dans cet esprit qu'il faudra s'employer à faire aboutir le projet de société anonyme européenne.*

— *Le développement du dialogue social à l'échelon communautaire, dans la perspective de*

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

protection sociale et sur des mécanismes législatifs ou conventionnels garantissant les droits des salariés, doit prévaloir sur une conception retrograde de la compétitivité.

« *La Communauté doit faire preuve de vigilance face aux risques d'une telle dérive vers le dumping social.*

« Un tel comportement serait contraire aux intérêts bien compris de tous les partenaires de la Communauté, car le développement économique de l'Europe doit être orienté vers la recherche *du progrès social* et non *par une régression, c'est-à-dire par une vaine surenchère à la baisse des salaires et avantages sociaux vis-à-vis des nouveaux pays industrialisés du sud-est asiatique*.

« La France a été à l'origine de l'idée d'un espace européen qui ne se borne pas à l'accompagnement social d'un projet économique. Elle constate aujourd'hui avec satisfaction que la nécessité d'une dimension sociale de la Communauté est largement reconnue.

« Elle souhaite lui donner progressivement corps en œuvrant pour la reconnaissance de droits nouveaux. *Dans cet esprit, les aspects sociaux doivent être incorporés à toutes les décisions économiques et directives relatives au grand marché.*

« *Cela favorisera l'essor d'un dialogue social débouchant sur de véritables textes conventionnels ou, à défaut, une réglementation communautaire permettant l'émergence d'un droit social européen. Cela suppose un rapprochement des législations nationales lorsque leur harmonisation immédiate paraît hors de portée.*

« Dans cette optique, quatre objectifs lui semblent appeler des progrès rapides :

« — *La mise en œuvre des directives européennes visant à harmoniser les conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail et pour perfectionner les mécanismes de coordination entre régimes de protection sociale, en vue d'assurer des garanties suffisantes à toutes les personnes se déplaçant à l'intérieur de la Communauté.*

« La consolidation à l'échelon communautaire des droits sociaux fondamentaux, *dans le cadre d'une charte qui énoncera ces droits, prévoira les mesures propres à garantir leur respect. Cette charte devra notamment accorder une place importante à la représentation des travailleurs, qui est aussi un des enjeux majeurs du projet de société anonyme européenne dont la France souhaite l'aboutissement.*

« — *Le développement du dialogue social à l'échelon communautaire dans la perspective de*

**Texte présenté
par le Gouvernement**

véritables négociations conventionnelles. Engagé sous l'égide de la Commission, il doit être élargi et intensifié en vue de promouvoir des négociations collectives européennes. Certes, le cadre juridique *reste à définir* et la volonté *paraît encore faire défaut* chez certains des partenaires concernés, mais il faut surmonter ces écueils. En effet, dans les domaines comme la formation professionnelle, la mobilité, l'introduction de nouvelles technologies et la gestion prévisionnelle des emplois, il y a place pour des accords collectifs européens interprofessionnels ou de branches qui définiraient de grandes orientations dont la mise en œuvre serait renvoyée aux négociations et aux pratiques nationales. Sans attendre l'avènement de telles négociations européennes, il est souhaitable de favoriser la mise en place de structures de concertation et d'information semblables à celles qui existent déjà dans certains groupes français implantés dans plusieurs pays de la Communauté.

— Le renforcement de la solidarité régionale intra-européenne. A défaut d'un tel effort, l'achèvement du marché intérieur européen risquerait en effet d'accentuer les déséquilibres internes au profit des zones déjà les plus prospères, ce qui serait en contradiction avec l'objectif d'une communauté solidaire. Ce souci de solidarité s'est déjà traduit par la décision de doubler entre 1987 et 1993 le montant des fonds structurels au bénéfice des régions les plus défavorisées de la Communauté pour assurer en fin de période la réussite de leur insertion dans l'espace communautaire.

Il ne s'agit là que d'axes prioritaires sur lesquels des avancées rapides sont nécessaires. Mais l'ambition sociale que la France assigne à l'Europe pourrait se donner d'autres objectifs :

— lutter plus efficacement contre la grande pauvreté et les phénomènes d'exclusion, en assurant une coordination plus efficace des programmes communautaires et des politiques nationales, selon des modalités définies cas par cas ;

— proposer des actions spéciales en matière de santé, par exemple pour enrayer en commun la progression de fléaux sociaux comme le Sida ;

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

véritables négociations conventionnelles. Engagé sous l'égide de la Commission, il doit être élargi et intensifié en vue de promouvoir des négociations collectives européennes. *Cela suppose de conforter la place du mouvement syndical.*

« Certes, *il reste à s'atteler à la définition du cadre juridique qui fait défaut* et la volonté de s'engager dans une telle démarche *paraît encore manquer* chez certains des partenaires concernés.

« Mais il faut surmonter ces écueils. En effet, dans des domaines comme la formation professionnelle, la mobilité, l'introduction de nouvelles technologies et la gestion prévisionnelle des emplois, il y a place pour des accords collectifs européens interprofessionnels ou de branches qui définiraient de grandes orientations dont la mise en œuvre serait renvoyée aux négociations et aux pratiques nationales. Sans attendre l'avènement de telles négociations européennes, il est souhaitable de favoriser la mise en place de structures de concertation et d'information semblables à celles qui existent déjà dans certains groupes français implantés dans plusieurs pays de la Communauté.

« — Le renforcement de la solidarité régionale intra-européenne. A défaut d'un tel effort, l'achèvement du marché intérieur européen risquerait, en effet, d'accentuer les déséquilibres internes au profit des zones déjà les plus prospères, ce qui serait en contradiction avec l'objectif d'une communauté solidaire. Ce souci de solidarité s'est déjà traduit par la décision de doubler entre 1987 et 1993 le montant des fonds structurels au bénéfice des régions les plus défavorisées de la Communauté pour assurer, en fin de période, la réussite de leur réinsertion dans l'espace communautaire.

« Il ne s'agit là que d'axes prioritaires sur lesquels des avancées rapides sont nécessaires. Mais l'ambition sociale que la France assigne à l'Europe pourrait se donner d'autres objectifs :

« — Lutter plus efficacement contre la grande pauvreté et les phénomènes d'exclusion, en assurant une coordination plus efficace des programmes communautaires et des politiques nationales, selon des modalités définies cas par cas.

« — Proposer des actions spéciales en matière de santé, par exemple pour enrayer en commun la progression de fléaux comme le Sida.

« — *Soutenir les efforts entrepris à l'échelon communautaire en ce qui concerne l'égalité de traitement hommes/femmes et les droits des travailleurs migrants.*

**Texte présenté
par le Gouvernement**

- combattre le déclin démographique par des mesures en faveur de l'enfance et de la famille ;

- donner progressivement aux salariés des divers pays la possibilité réelle de maîtriser la gestion de leur temps de travail tout au long de leur carrière.

.....

Dans les écoles, la priorité est d'assurer à tous les élèves les acquisitions fondamentales (lecture efficace, écriture, calcul) et d'éviter les redoublements précoces qui sont annonciateurs, pour la quasi-totalité des élèves concernés, d'une sortie prématurée du système de formation sans aucune qualification. Dans les collèges et lycées, l'effort doit être à la fois quantitatif et qualitatif. Il faut en effet faire face, dans les lycées, à un accroissement d'effectifs d'environ 100 000 élèves répartis entre les deux prochaines rentrées, et réduire la surcharge des classes qui atteint, en bien des endroits, un point critique : au terme du Plan, aucune classe ne devra plus avoir un effectif dépassant 35 élèves.

.....

Les processus d'orientation seront aménagés pour permettre aux jeunes de construire leur orientation plutôt que de la subir. En particulier, l'information sur les emplois, l'élaboration d'un projet personnel et le dialogue régulier entre élèves, familles et enseignants seront développés tout au long de la scolarité. Progresser réellement dans ces directions ne sera possible que si les méthodes pédagogiques et les contenus évoluent. Chaque élève doit pouvoir, à son rythme, acquérir des savoir-faire suffisants sans que le critère de l'âge joue un rôle aussi déterminant. Mettre fin à l'accumulation encyclopédique du savoir est un objectif reconnu aujourd'hui par tous : il ne pourra être atteint que si la méthode actuelle de définition des programmes est modifiée afin que l'avis des spécialistes soit soumis à une confrontation interdisciplinaire et à une concertation plus large. *La réflexion entamée sur le sujet fin 1988 devra déboucher sur la mise en œuvre des innovations nécessaires à la rentrée 1990.* Les programmes doivent devenir essentiellement des cadres nationaux de référence, supports de l'innovation pédagogique et de l'action différenciée des enseignants.

Des expériences auront lieu dès le début du Plan en vue d'introduire l'enseignement des langues étrangères dès l'école primaire et chaque élève *fera*, au terme du Plan, l'apprentissage de deux langues vivantes dans le second degré.

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

« - Combattre le déclin démographique par des mesures en faveur de l'enfance et de la famille.

« - Donner progressivement aux salariés des divers pays la possibilité réelle de maîtriser la gestion de leur temps de travail tout au long de leur carrière. »

- Page 66 de l'annexe, à l'antépénultième ligne les mots : « environ 100 000 élèves » sont remplacés par les mots : « environ 170 000 élèves ».

- Page 67 de l'annexe, l'avant-dernière phrase du deuxième alinéa est supprimée.

- Page 67 de l'annexe, dans le cinquième alinéa, les mots : « pourra faire » sont substitués au mot : « fera ».

**Texte présenté
par le Gouvernement**

L'enseignement technologique et professionnel représente le point d'appui essentiel pour la diversification des parcours de réussite et l'élévation du niveau de compétence. A elles seules, les deux années de baccalauréat professionnel devront accueillir 230 000 élèves en l'an 2000 contre 50 000 aujourd'hui. A cette fin, sur la base du développement de la culture technique, il convient de poursuivre les efforts de modernisation des savoirs généraux et professionnels enseignés, comme des équipements. L'école ne pouvant seule préparer à l'ensemble des professions ni à la totalité des exigences de chaque profession, une place plus large doit être faite au principe de l'alternance. La formation en alternance doit donc être renforcée et améliorée *aussi bien* dans le cadre des formations de type scolaire, par le développement des périodes de formation en entreprise et leur intégration au cursus des élèves, *que dans le cadre de l'apprentissage*. De façon générale, les *efforts* en faveur de l'enseignement technique pr *ont* appui sur le partenariat et la contractuali *on* entre les acteurs concernés. L'effort entrepris par l'enseignement technique agricole devra aussi être renforcé.

.....

... La remise en ordre des examens permettra de combiner le contrôle en cours de formation et des épreuves écrites et orales organisées *après l'achèvement de l'année scolaire*. Le rééquilibrage sera également obtenu par un effort tendant à développer les activités périscolaires en assurant mieux l'accueil des élèves avant et après l'école et en leur proposant davantage d'activités sportives, artistiques et plastiques. Ce développement imposera la conclusion de conventions avec les partenaires locaux, collectivités locales, associations, qui souhaiteront participer à l'organisation de ces activités. L'éducation artistique sera notamment un moyen privilégié pour l'établissement des relations entre les enseignants et les partenaires extérieurs: professionnels des arts et de la culture.

Toutes ces évolutions doivent permettre aux enseignants de travailler autrement, en concertation, en interdisciplinarité, au sein d'un projet comportant des objectifs clairs, en dispensant des cours traditionnels devant des classes, mais aussi des enseignements plus adaptés à des groupes plus restreints, en assurant du soutien, du suivi, des séances de travail assisté, en établissant des relations avec les partenaires extérieurs (parents, entreprises, environnement social et culturel). *Dès lors, le volume des heures de cours et des autres activités pourrait être modulé dans l'année et déterminé non plus par le corps auquel*

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

- Page 67 de l'annexe, à la cinquième phrase du huitième alinéa, les mots : « *aussi bien* » et « *que dans le cadre de l'apprentissage* » sont supprimés.

- Page 68 de l'annexe, au premier alinéa les mots : « *après l'achèvement de l'année scolaire* » sont remplacés par les mots : « *sans perturber le cours de l'année scolaire.* »

- Page 68 de l'annexe, au deuxième alinéa, les deux dernières phrases sont supprimées.

**Texte présenté
par le Gouvernement**

les enseignants appartiennent, mais par le type d'établissement dans lequel ils exercent ; leur rémunération, qui doit être en tout état de cause améliorée, dépendrait, selon des critères à déterminer, du type d'activité dans lequel ils se trouvent engagés et des classes devant lesquelles ils exercent. Par exemple, la participation à un projet éducatif exigeant dans des classes situées en zone d'éducation prioritaire justifierait un supplément de rémunération.

Les écoles, collèges, lycées doivent élaborer un projet d'établissement avec l'ensemble des partenaires concernés, et notamment les collectivités territoriales dans le cadre des compétences dévolues à ces dernières par les lois de décentralisation...

... établissements.

Les enseignements du premier cycle doivent donner aux étudiants à la fois les conseils d'orientation, les méthodes de travail et les fondements disciplinaires nécessaires. Cela exige que s'y impliquent en priorité des enseignants dont la fonction de synthèse et de transmission des connaissances n'est pas moins essentielle que la recherche et qui doit être prise en compte dans leur évaluation.

Prolongeant la mise en œuvre du R.M.I., des initiatives multidimensionnelles sont à prendre pour s'attaquer efficacement à l'exclusion sociale. Il y a nécessité d'aborder simultanément les différents domaines du logement, de la santé, de l'éducation qui représentent autant de leviers nécessaires pour une insertion sociale réussie.

Rénover la politique d'aménagement du territoire.

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

— Page 68 de l'annexe, dans la première phrase du sixième alinéa, les mots : « dans le cadre des objectifs nationaux », sont ajoutés après les mots : « doivent élaborer ».

— Page 69 de l'annexe, au quatrième alinéa, les mots : « les enseignements » sont remplacés par les mots : « les enseignants ».

— Page 87 de l'annexe, le cinquième alinéa est remplacé par les deux alinéas suivants :

« La lutte contre la grande pauvreté, dans le prolongement de l'institution du R.M.I., constitue un grand objectif national. Elle suppose la mise en œuvre d'une politique globale et coordonnée dans les domaines essentiels de l'existence où des facteurs d'insécurité sont de nature à créer et à entretenir des situations de pauvreté et de précarité : le logement, la santé et l'éducation.

Cette politique pourra, dans un premier temps, être expérimentée dans un certain nombre de départements pilotes ; ses moyens et ses méthodes feront l'objet d'une évaluation et d'un suivi. »

— Page 89 de l'annexe, le cinquième alinéa est remplacé par les alinéas suivants :

« L'aménagement du territoire à l'heure de l'Europe sans frontières.

« Habitué par notre histoire à penser notre pays en termes d'Hexagone, il nous faut prendre

Texte présenté
par le Gouvernement

Texte considéré comme adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

d'avantage conscience que la construction européenne est aussi celle d'un nouveau territoire dont nous faisons désormais partie. L'Europe n'est pas seulement celle des entreprises, de la monnaie, de la solidarité et de la recherche, elle est aussi celle des collectivités territoriales, des villes et des régions, dont le rôle va croissant dans le développement de ce territoire. Or, cet espace européen est loin d'être homogène, son état actuel de développement varie beaucoup selon les zones, les structures mêmes des collectivités différent notablement selon les pays. L'Europe solidaire et humaine ne se construira pas sans le concours des collectivités territoriales, sans harmoniser davantage leurs conditions d'intervention, sans efforts de péréquation entre les zones les plus riches et les autres. C'est dire combien est nécessaire un nouvel élan de la politique d'aménagement du territoire, au niveau français et au niveau européen, au-delà même des grandes opérations d'infrastructure. S'agissant plus particulièrement de notre pays, nous devons tirer toutes les conséquences de notre situation géographique dans l'espace européen, de nos avantages spécifiques, et, pour cela, nos collectivités territoriales doivent être pleinement compétitives par rapport à celles de nos partenaires, plus anciennement et plus profondément décentralisés.

« Les différences de développement entre les régions d'Europe restent encore très importantes et ne peuvent se réduire à une simple opposition Nord-Sud.

« Si l'on prend comme indicateur la valeur du P.I.B. au kilomètre carré, on voit se dessiner une véritable dorsale du développement qui décrit un arc de cercle autour de nos frontières depuis les Pays-Bas jusqu'à la plaine du Pô, avec deux zones particulièrement fortes : l'une de part et d'autre des frontières entre la Belgique, les Pays-Bas et la R.F.A. ; l'autre en Suisse, de Genève à Zurich. Cette dorsale évolue rapidement. La mise en place de moyens de transport rapides, notamment T.G.V. et Trans-Manche, va lui connecter à la fois la région parisienne et les zones très développées du Sud-Est et du Nord-Ouest britannique. Les nouveaux projets helvétiques de franchissement alpins accentuent le rattachement de l'Italie du Nord. L'appel d'air que peut créer la libéralisation de l'Europe de l'Est, si elle se poursuit, ne resterait certainement pas sans effet sur l'évolution de cette grande dorsale du développement européen, un chaînon pourrait se développer vers l'Est à partir de la Suisse et de l'Allemagne du Sud, cependant que Hambourg et le corridor de l'Elbe retrouveraient toute leur importance passée, ainsi que la zone baltique.

« Cette dorsale majeure de développement économique présente cependant un aspect paradoxal lourd de conséquences à terme. Elle se situe en

Texte présenté
par le Gouvernement

Texte considéré comme adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

effet pour l'essentiel dans la zone de plus faible vitalité démographique : l'Europe des activités et l'Europe des hommes coïncideront de moins en moins. Peut-être s'agit-il là d'un des principaux défis que l'avenir pose à la construction européenne. Des déplacements de population, de main-d'œuvre, d'entreprises peuvent en résulter, créant des chances nouvelles, mais aussi des problèmes nouveaux que seule une politique communautaire amplifiée de développement régional et de péréquation peut espérer surmonter. Pour sa part, la France peut tirer parti de ce paradoxe qui valorise à terme la façade méditerranéenne ainsi qu'une large partie de son territoire, à la fois proche de la dorsale de développement et plus riche qu'elle en hommes jeunes.

« Le X^e Plan doit être l'occasion pour la France de mieux exploiter cette proximité de la zone forte du développement européen, de mettre le plus rapidement possible les régions en état de s'y intégrer davantage, d'accélérer la montée en puissance du littoral méditerranéen et de hausser partout le niveau de développement. Si les conditions économiques et sociales déterminent largement les possibilités d'aménagement, rien de solide ne sera fait sans un réexamen approfondi de nos collectivités territoriales, particulièrement les communes et les régions. La zone de plus fort développement européen est aussi celle de la plus grande et plus ancienne tradition d'action décentralisée, de la meilleure capacité à unir localement les efforts des entreprises, des universités et des collectivités. Cette coïncidence est-elle le fruit du hasard ? Venu tardivement à la décentralisation, notre pays doit mettre rapidement ses collectivités en état de compétitivité satisfaisante avec celles de ses partenaires européens. Le Grand Marché intérieur signifie pour les entreprises à la fois une compétitivité accrue et un agrandissement de leurs possibilités d'action ; il signifie aussi que les diverses collectivités vont être plus concurrentes que dans le passé pour créer ou attirer des activités. C'est sur le terrain que se gagnera ou non l'aménagement du territoire et la bonne intégration de l'hexagone à l'Europe.

« Or, l'hétérogénéité du territoire européen est aussi grande en termes de structures territoriales que de développement. La France à elle seule possède autant de communes que le reste de la C.E.E. ; le mot « région » recouvre des réalités incomparables entre elles. Qu'y a-t-il de réellement commun entre les Länder allemands, les Autonomies espagnoles, les régions italiennes, les régions françaises et celles de Grèce encore à naître ? Peu de choses à la vérité. Une double tâche est devant nous : inciter la C.E.E. à harmoniser les conditions d'intervention entre les collectivités des différents pays membres pour assurer une compétition équitable, adapter nos propres collectivités pour que la compétition puisse avoir

**Texte présenté
par le Gouvernement**

A l'évidence, le renforcement de la trame urbaine autour et à partir de quelques métropoles européennes s'opérera plus aisément au sein d'entités régionales ayant elles-mêmes atteint une taille critique à l'échelle européenne.

Seules de telles régions profiteraient pleinement de l'intensification des courants d'échanges transfrontaliers en traitant d'égal à égal avec leurs partenaires limitrophes de la Communauté. En outre, ce n'est que dans le cadre d'un espace régional assez vaste que la métropole européenne pourra se développer sans priver les villes moyennes de leur propre sphère d'attraction et sans absorber progressivement leurs forces vives. La définition d'une politique d'aménagement du territoire liée aux exigences du marché unique conduit ainsi logiquement à s'interroger sur l'adaptation des collectivités territoriales et de leurs modalités de coopération à leurs nouvelles responsabilités dans le grand inarché européen.

.....

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

un sens et que nous ne partions pas battus d'avance.

« Les grands axes d'une politique d'aménagement du territoire renouée. »

— Page 90 de l'annexe, le sixième alinéa et les deux premières phrases du septième alinéa sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Au-delà des villes, la mise en œuvre de la complémentarité par le renforcement de la coopération conditionne la vitalité de l'ensemble de nos collectivités de base dans l'Europe de demain.

« La fragmentation actuelle de nos communes, vestiges des paroisses de l'Ancien régime, présente quatre inconvénients majeurs. Elle accroît l'écart des possibilités d'action entre les grandes communes urbaines et les autres ; elle contrevient donc directement à toute volonté d'équilibrer le développement entre les villes importantes et le milieu environnant. Elle rend difficile la concertation nécessaire entre les communes d'une même agglomération : l'exemple de l'agglomération parisienne illustre jusqu'à la caricature. Elle empêche la constitution d'alternatives valables par rapport aux communes étrangères, mieux armées sur tous les plans pour créer du développement, dialoguer avec les partenaires universitaires et économiques, maîtriser l'environnement. Elle est enfin génératrice de surcoûts d'aménagement et de développement dans la mesure où elle rend plus difficile, en dépit de l'existence de nombreuses formes de coopération intercommunale, une allocation rationnelle des moyens et des investissements.

« L'ambition européenne de la France implique l'ouverture d'un débat sur les communes, leurs méthodes de coopération intercommunale, tant en milieu urbain que rural ainsi que sur les moyens les plus propres à accroître leur dynamisme et leurs capacités d'action. Pourquoi la France resterait-elle durablement le seul pays de la C.E.E. où une réforme communale serait impossible ? Il s'agit là, sans aucun doute, d'un grand chantier capital pour l'avenir.

« Le renforcement de la trame urbaine, autour et à partir de quelques métropoles européennes, et le renforcement de la coopération intercommunale qui doit en être le corollaire pour éviter une polarisation excessive du développement sur le territoire national, sont des mutations aussi difficiles à mener de front que nécessaires.

« A l'évidence, elles se concrétiseraient plus aisément au sein d'entités régionales ayant elles-mêmes atteint une taille critique à l'échelle européenne. »

**Texte présenté
par le Gouvernement**

La répartition des compétences entre les collectivités locales sera ajustée et clarifiée afin de tenir compte des leçons de l'expérience. Le rôle et les moyens de chaque niveau de collectivités feront l'objet d'une réflexion engagée dès le début du Plan.

Enfin, une réforme des finances locales est indispensable pour parachever le processus de décentralisation. Nécessairement progressive en raison de la complexité, elle sera précédée d'une réflexion globale qui sera engagée dès le début du Plan en vue de définir les voies et moyens d'une meilleure péréquation des ressources fiscales entre les collectivités territoriales. La réforme devra également définir des mesures fiscales fortement incitatives au regroupement et contribuer ainsi au renforcement indispensable de la coopération intercommunale, qui sera aussi favorisée par des mécanismes financiers appropriés et par une rénovation des structures actuelles de coopération.

.....

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

« Seules de telles régions profiteraient pleinement de l'intensification des courants d'échanges transfrontaliers en traitant d'égal à égal avec leurs partenaires limitrophes de la Communauté. Si nos vingt-deux régions pouvaient représenter un bon équilibre dans la France hexagonale entre le souci du développement économique et celui du sentiment d'appartenance, force est de constater maintenant qu'elles ne disposent pas des moyens de peser suffisamment sur l'avenir par rapport à leurs grandes homologues étrangères. En outre, ce n'est que dans le cadre d'un espace régional assez vaste que la métropole européenne pourra se développer sans priver les villes moyennes de leur propre sphère d'attraction et sans absorber progressivement leurs forces vives.

« C'est dire qu'il conviendrait à la fois de revoir le nombre et les compétences mêmes des régions, de les rendre plus compétitives dans l'Europe. »

— Page 92 de l'annexe, le cinquième alinéa est complété par les dispositions suivantes :

« , de façon compatible avec les exigences nouvelles de l'aménagement du territoire, rappelées ci-dessus. A cet égard, le X^e Plan doit être l'occasion d'un débat qui ne peut se limiter à l'affrontement stérile entre les partisans du département et ceux de la région. Les deux ont leur place, le département comme lieu privilégié de compétences pour tous les services à la population et aux activités qui ne peuvent être assurées convenablement par des communes, même renforcées ; la région comme levier de développement économique, de formation et d'équipements lourds d'infrastructures. »

— Page 92 de l'annexe :

a) la première phrase du septième alinéa est complétée par les dispositions suivantes :

« et pour traduire les adaptations institutionnelles qui apparaissent d'ores et déjà nécessaires à l'échelon des communes et des régions.

« Les aspects financiers ne sauraient en effet être perdus de vue dans le débat institutionnel. Si l'on veut que les collectivités territoriales jouent pleinement leur rôle d'aménagement et de développement dans une Europe décentralisée, leurs ressources doivent être adaptées en conséquence. »

« Deux principes pourraient guider cette réforme aussi difficile qu'opportune. Le premier résiderait dans l'harmonisation nécessaire entre la maîtrise d'ensemble des prélèvements obligatoires et l'accroissement du rôle des collectivités décentralisées. Le second consisterait à asseoir davantage les ressources locales sur la production

**Texte présenté
par le Gouvernement**

A moyen terme, près de 40 % du territoire risque d'être constitué de zones rurales fragiles, confrontées à un grave problème de conversions. C'est dire qu'une politique d'aménagement rural beaucoup plus active devra être mise en œuvre dans les prochaines années et coordonnée avec les actions de la Communauté européenne dans ce domaine. Elle devra reposer sur des programmes cohérents, adaptés à la diversité des zones rurales en cause.

L'agriculture ne continuera d'apporter une contribution essentielle à la gestion des espaces concernés que si elle adapte ses modes de production (extensification, diversification). L'allègement de la taxe sur le foncier non bâti pourrait contribuer à favoriser cette adaptation. *Un soutien prioritaire sera en outre apporté au développement de la pluriactivité, laquelle doit s'inscrire dans un véritable projet économique.* Des modes d'aménagement foncier et de gestion adaptés devront également être mis en œuvre. Mais l'agriculture et la forêt n'assureront pas seules le développement de ces zones. Elles doivent participer à un tissu économique diversifié, qui implique notamment le développement des activités secondaires et tertiaires et une armature urbaine bien structurée. Le maintien et le développement d'activités économiques dynamiques supposent des services modernes et de qualité adaptés à un contexte de faible densité. Pour ce qui le concerne, l'Etat cherchera à rationaliser l'implantation des services publics sur le territoire avec le souci de ne pas sacrifier la qualité à la proximité et en encourageant la polyvalence des prestations fournies à la population.

La mobilisation des partenaires locaux autour de programmes de développement sera facilitée par le développement de la coopération intercommunale et l'appui des services déconcentrés de l'Etat.

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

même de richesses et de revenus, qu'il s'agisse des entreprises ou des particuliers. »

b) la deuxième phrase du septième alinéa est ainsi modifiée :

« Nécessairement progressive en raison de sa complexité, cette réforme des finances locales sera précédée... (le reste sans changement). »

— Page 95 de l'annexe, à la première phrase du cinquième alinéa, sont ajoutés les mots : « notamment en montagne, qui sont », après les mots : « zones rurales fragiles, ».

— Page 95 de l'annexe, la troisième phrase du sixième alinéa est remplacée par la phrase suivante :

« L'Etat apportera un soutien prioritaire au développement de la pluriactivité, qui doit s'inscrire dans un véritable projet économique, en levant progressivement les freins divers qui ont été identifiés. »

— Page 95 de l'annexe, le septième alinéa est remplacé par l'alinéa suivant :

« La mobilisation des partenaires locaux autour de programmes de développement sera facilitée par l'essor de la coopération intercommunale, elle-même encouragée dans le cadre de la réforme des finances locales, et par l'appui des services déconcentrés de l'Etat. »

**Texte présenté
par le Gouvernement**

Il faudra veiller à une plus grande sélectivité des actions en faveur de la politique d'aménagement rural, dont l'efficacité pourrait être renforcée par un aménagement des modalités d'utilisation du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural.

.....

Il aura également à anticiper les modernisations et conversions d'activités ainsi que l'évolution à long terme des métiers de la fonction publique. Il facilitera une mobilité accrue, préparée et consentie des personnels, ainsi qu'une recomposition progressive et négociée de la multitude de statuts particuliers ; les statuts, à élaborer, des fonctionnaires territoriaux prendront en compte ces mêmes exigences. Il permettra enfin de préparer les agents publics au développement de la coopération administrative européenne et de les mettre en mesure de profiter de la libre circulation, qui a vocation à s'appliquer dans de nombreux secteurs de la fonction publique.

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

— Page 95 de l'annexe, est ajoutée la phrase suivante à la fin du huitième alinéa :

« L'accent sera mis notamment sur la constitution et le renforcement de bourgs-centres qui soient de véritables pôles ruraux. »

— Page 96 de l'annexe, après le quatrième alinéa, la phrase suivante est ajoutée :

« Conformément aux accords de Matignon et aux dispositions de la loi référendaire, l'Etat s'attachera tout particulièrement à favoriser l'essor économique, social et culturel de la Nouvelle-Calédonie, en vue de créer les conditions dans lesquelles les populations du territoire pourront choisir librement et sereinement leur avenir. »

— Page 98 de l'annexe, au troisième alinéa, la phrase suivante est insérée, avant la dernière phrase :

« Il favorisera les échanges entre la fonction publique et le secteur privé, de telle sorte que les fonctionnaires qui le souhaitent puissent, en cours de carrière, exercer pendant plusieurs années une activité dans le secteur privé et que les salariés de ce secteur aient, de leur côté, la faculté d'enrichir de leur expérience les services de l'Etat et les collectivités territoriales. »

**Amendement présenté par la Commission des
Affaires économiques et du Plan**

Article unique

Amendement :

Supprimer cet article.

ANNEXE

Liste des personnalités auditionnées par la Commission

Mercredi 3 mai 1989

- M. Antoine RIBOUD, Président de la commission "Europe technologique, industrielle et commerciale" pour la préparation du Plan et M. Philippe LENAIN, Directeur Général de B.S.N.

- M. Ernest-Antoine SEILLERES, Président de la Commission économique du C.N.P.F.

- M. Jean-François CARREZ, délégué à l'Aménagement du territoire

- Mme Martine AUBRY, Présidente de la Commission "Relations sociales et emploi" pour la préparation du Plan.

Mardi 9 mai 1989

- M. Jean PEYRELEVADE, Président de la Commission "Europe financière et monétaire" pour la préparation du Plan.

Mercredi 10 mai 1989

- M. Lionel STOLERU, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé du Plan.