

N° 366

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juin 1975.

## PROJET DE LOI

ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

*portant approbation d'un rapport*  
**sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan,**

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

A

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

---

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

---

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 1685, 1687, 1692, 1693, 1723 et in-8° 288.

Plan.

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

## PROJET DE LOI

Article unique.

Le rapport annexé à la présente loi et concernant l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan est approuvé.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 5 juin 1975.

Le Président,

*Signé* : Edgar FAURE.

# ANNEXE

---

***Rapport sur l'orientation***

***préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan***

# TABLE DES MATIÈRES

## Introduction.

### PREMIERE PARTIE. — DES PRINCIPES DIRECTEURS POUR LE VII<sup>e</sup> PLAN.

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>. — Quatre orientations durables.

##### I. — Assurer les conditions économiques du plein emploi, du progrès social et de notre liberté de décision.

A. — Le dynamisme démographique.

B. — Un système éducatif adapté à la société moderne.

C. — Le développement de la recherche scientifique.

D. — Le renforcement de l'appareil productif.

##### II. — Améliorer la qualité de la vie.

A. — La vie professionnelle.

B. — La vie familiale.

C. — L'agrément du cadre de vie.

D. — L'aménagement du territoire.

##### III. — Réduire les inégalités.

A. — La réduction des inégalités de revenus.

B. — La contribution des services collectifs à la réduction des inégalités.

##### IV. — Mieux répartir les responsabilités.

A. — Décentraliser l'action de la collectivité publique.

B. — Permettre aux Français d'agir plus directement sur leurs conditions de vie et de travail.

## Conclusion.

#### CHAPITRE II. — Une stratégie pour les cinq prochaines années.

##### I. — Les risques et les chances de la période 1976-1980.

##### II. — Le VII<sup>e</sup> Plan : une stratégie offensive et rigoureuse.

A. — Deux objectifs prioritaires : le plein emploi et l'équilibre extérieur.

B. — Une condition de succès : maîtriser l'inflation.

C. — Une précaution : nous préparer à faire face aux aléas.

### DEUXIEME PARTIE. — DES LIGNES D'ACTION.

#### I. — La production.

A. — Maintenir le dynamisme de notre agriculture.

B. — Renforcer les structures industrielles.

#### II. — Les échanges extérieurs.

A. — Ralentir la croissance des importations d'énergie et de matières premières.

B. — Vendre nos produits, biens et services, sur les marchés extérieurs.

**III. — Le financement.**

- A. — Réduire les modes inflationnistes de financement.
- B. — Développer l'épargne intérieure.
- C. — Mieux utiliser le capital.
- D. — Maintenir l'équilibre des finances publiques.

**IV. — L'emploi.**

- A. — Favoriser les investissements créateurs d'emplois.
- B. — Assurer un meilleur équilibre entre offres et demandes d'emploi.
- C. — Développer la formation professionnelle.
- D. — Réduire la durée du travail et assouplir le passage à la retraite.
- E. — Améliorer les conditions de travail.

**V. — Les revenus et les patrimoines.**

- A. — Assurer l'égalité devant l'impôt.
- B. — Accentuer les aspects redistributifs des transferts monétaires.
- C. — Réduire les écarts de revenus directs.

**VI. — Les services collectifs.**

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

- A. — Mieux apprécier l'impact territorial des politiques sectorielles.
- B. — Adapter et renforcer les moyens de l'intervention publique.
- C. — Exploiter plus rationnellement et développer de façon sélective les réseaux intérieurs de télécommunications et de transports.

**VIII. — La décentralisation.**

- A. — Confier des responsabilités plus claires aux collectivités locales et adapter leurs moyens.
- B. — Renforcer le rôle spécifique des régions.
- C. — Un renouveau de la vie associative.

**IX. — Les départements et territoires d'outre-mer.**

- A. — Les départements d'outre-mer.
- B. — Les territoires d'outre-mer.

**TROISIEME PARTIE. — LE DISPOSITIF DU PLAN.**

- A. — Le contenu du VII<sup>e</sup> Plan.
  - B. — L'exécution du Plan.
  - C. — L'élaboration du Plan : une large concertation.
  - D. — Des programmes régionaux.
-

## INTRODUCTION

La France, comme tous ses partenaires industriels, subit les conséquences de la crise économique qui se développe dans le monde depuis plus d'un an.

Celle-ci s'était déjà manifestée dans les dérèglements du système monétaire international qui avait contribué à la généralisation de l'inflation. Le relèvement brutal du prix du pétrole a aggravé la hausse des prix intérieurs et a accentué les tendances préexistantes au ralentissement de l'activité.

Face à cette situation, le Gouvernement lutte avec détermination contre la hausse des prix, prend des mesures propres à rétablir l'équilibre extérieur, tout en s'attachant à préserver l'emploi. En même temps, il conduit les changements qu'appelle l'évolution de notre société.

Le moment est venu de replacer ces actions dans une perspective d'ensemble qui permette à tous les Français d'en percevoir l'unité et la continuité. Tel sera l'objet du Plan de développement économique et social qui sera proposé au début de l'an prochain au Parlement et qui couvrira les années 1976 à 1980. Le VII<sup>e</sup> Plan constituera notamment le cadre cohérent des actions à conduire pour assurer l'emploi, rétablir l'équilibre extérieur et rechercher une croissance optimale quant à son taux et à son contenu. Il devra tirer les leçons des événements qui ont compromis l'exécution du Plan précédent et affecteront notre avenir.

La crise à laquelle nous nous trouvons confrontés ne peut être interprétée comme une simple péripétie après laquelle nous pourrions revenir au mode de développement que nous avons connu dans le passé.

Elle traduit en premier lieu les tensions qui affectent les sociétés industrielles avancées, ébranlées par les rapides transformations qui se sont accomplies depuis un quart de siècle : inflation liée aux difficultés du partage social, prise de conscience des coûts sociaux et humains de la croissance, revendication d'une moindre inégalité des chances et des situations.

Cette crise manifeste en second lieu un changement dans l'équilibre des rapports entre pays industrialisés et pays en voie de développement et dans celui des marchés mondiaux de produits alimentaires, de l'énergie et des matières premières. De nouvelles possibilités de développement sont ouvertes à certains pays du Tiers Monde ; elles ne sont pas sans répercussions sur les nôtres.

Refusant le repli dans l'autarcie comme les affrontements, la France a choisi la voie de la concertation entre les Etats, qui, seule, permettra de rétablir les conditions d'une croissance mieux équilibrée et de rapports d'échanges plus bénéfiques aux pays pauvres du Tiers Monde.

Le Gouvernement fera porter ses efforts dans trois directions prioritaires : la mise en place d'un nouveau système monétaire international permettant un meilleur ajustement des balances des paiements ; une organisation des marchés de l'énergie et des autres matières de base qui offre des conditions d'échanges mutuellement acceptables par les producteurs et les consommateurs et évite les oscillations trop fortes des cours ; de nouvelles relations économiques et commerciales entre pays industrialisés et pays du Tiers Monde qui permettent à ceux-ci de tirer parti de leurs potentialités de développement et s'accompagnent d'une aide accrue aux pays les plus démunis.

Les relations particulières que la France entretient avec les pays en voie de développement d'expression française et la politique d'aide et de coopération qu'elle conduit avec eux seront développées dans cet esprit de concertation. Les conceptions et les méthodes de notre aide et de notre assistance technique seront réexaminées en accord avec chacun des Etats intéressés.

Parallèlement, le Gouvernement entend poursuivre et consolider, en accord avec ses partenaires, la construction de l'Europe ; constituant pour ses pays membres une zone privilégiée d'échanges et d'organisation de leur développement, la Communauté peut leur permettre d'exercer, dans la nouvelle situation du monde, une influence à la hauteur de leurs capacités et conforme à leurs intérêts : cet ensemble européen est en mesure d'exercer une influence décisive dans le sens d'une plus grande stabilité des échanges et des cours internationaux de produits agricoles et de matières premières et d'une concertation en faveur du développement des pays les plus défavorisés.

Dans une période où l'évolution économique internationale est incertaine, la coopération entre les pays membres de la Communauté et la coordination de leurs politiques économiques, financières et sociales devraient leur permettre d'assurer une évolution régulière de leurs économies, de réaliser ensemble des recherches et des investissements dont le coût excède les possibilités d'un seul pays et de se montrer plus ambitieux dans la recherche de meilleures conditions de vie et de travail et dans la défense de l'environnement.

Le Gouvernement fera tout pour préserver l'acquis communautaire. Parce que la construction européenne ne peut survivre qu'en réalisant de nouveaux progrès, il recherchera une coordination plus poussée des politiques économiques, une coopération plus étroite dans des domaines essentiels pour l'avenir des Européens et la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire.

Par ces actions, la France contribuera à réduire les incertitudes qui pèsent sur l'évolution des relations internationales et, par suite, sur son propre développement. Dans un monde marqué par l'interdépendance croissante des économies, ces incertitudes ne pourront cependant pas être totalement éliminées.

Constater cette situation avec lucidité ne doit pas nous dissuader d'organiser notre développement, mais nous fait obligation d'adapter celui-ci aux changements qui affectent le monde : adapter notre économie au nouveau contexte international, pour que soient conservés les moyens de notre liberté de décision et assuré le plein emploi, et adapter notre mode de développement aux nouvelles aspirations des Français : une réduction plus poussée des inégalités, une amélioration du cadre et de la qualité de la vie, un meilleur partage des responsabilités.

La réalisation de ces changements dans une période incertaine appelle une nouvelle conception du Plan. Il ne peut s'agir de tracer une fois pour toutes une voie unique de développement assortie d'un ensemble exhaustif de mesures et de programmes détaillés. Le VII<sup>e</sup> Plan aura un caractère stratégique ; beaucoup plus qu'un ensemble de prévisions, il sera un système cohérent d'actions : il indiquera de façon claire les grandes orientations qui guideront durablement notre politique ; il fixera les objectifs de notre développement pour les cinq prochaines années et formulera, en fonction des aléas prévisibles, les principes qui devront inspirer nos actions ; il sélectionnera enfin celles de ces actions qui apparaîtront décisives pour la réalisation des objectifs et dont la mise en œuvre devra être assurée coûte que coûte.

C'est à la formulation des principes directeurs qui devraient guider la préparation du Plan, à la présentation des principales lignes d'action à étudier au cours de sa deuxième phase d'élaboration et à des propositions pour son dispositif qu'est consacré le rapport sur l'orientation préliminaire du VII<sup>e</sup> Plan.



# PREMIÈRE PARTIE

## *Des principes directeurs pour le VII<sup>e</sup> Plan*

Notre pays a connu depuis trente ans un développement économique rapide qui lui a permis de moderniser son économie tout en assurant le plein emploi et l'élévation générale du niveau de vie.

Cette évolution exceptionnellement favorable comporte des zones d'ombre. La croissance économique et le mouvement d'urbanisation qui l'a accompagnée n'ont pas été toujours suivis d'une amélioration parallèle des conditions de la vie quotidienne ni d'une atténuation suffisante des inégalités. La France reste, par ailleurs, un pays où de nombreuses décisions sont prises par des autorités centrales, les échelons locaux ou subordonnés n'ayant qu'une capacité d'initiative limitée. Ce constat a inspiré le choix des quatre orientations durables que le Gouvernement propose pour la conduite de notre développement :

- assurer les conditions économiques du plein emploi, du progrès social et de notre liberté de décision ;
- améliorer la qualité de la vie ;
- réduire les inégalités ;
- mieux répartir les responsabilités.

Ces orientations, qui dépassent largement l'horizon du VII<sup>e</sup> Plan, font l'objet du premier chapitre. De premières étapes devront être franchies dans les cinq années qui viennent. La stratégie proposée pour le VII<sup>e</sup> Plan, telle qu'elle est esquissée dans le second chapitre, devra nous permettre d'aller le plus avant possible, compte tenu des contraintes et des aléas qui pèsent sur notre croissance.

### CHAPITRE I<sup>er</sup>

## QUATRE ORIENTATIONS DURABLES

### **I. — Assurer les conditions économiques du plein emploi, du progrès social et de notre liberté de décision.**

Les Français attendent à juste titre du développement économique le plein emploi de leurs capacités personnelles et l'amélioration de leur niveau et de leurs conditions de vie. Ils en attendent aussi la puissance et la sécurité qui permettront à la France de préserver sa liberté et de choisir son avenir. Or rien de cela n'est possible si notre pays ne se donne pas les moyens d'un développement à long terme dynamique fondé sur des bases solides : un accroissement démographique régulier, une formation adaptée à la société moderne, des efforts de recherche scientifique et un appareil productif dynamique, équilibré et compétitif.

### *Trois impératifs.*

#### Assurer le plein emploi.

Le plein emploi des hommes et des compétences est un objectif permanent que notre pays a presque constamment atteint au cours des trente dernières années. Il est certes souhaitable que l'épanouissement des hommes dépende moins de leur emploi, des revenus et du statut social qui y sont attachés : progressivement, chacun devrait être en état d'arbitrer plus librement entre rémunération et loisirs, entre vie professionnelle et vie familiale, entre divers rythmes et modalités de passage de la vie active à la retraite. Mais il reste que quiconque est capable et désireux d'exercer un emploi doit pouvoir en trouver un, au besoin après avoir reçu une formation complémentaire.

Pour réaliser cet objectif, les pouvoirs publics et les entreprises doivent mettre en œuvre des actions destinées à assurer l'équilibre des offres et des demandes au plan régional et local, au plan sectoriel et du point de vue des qualifications. Mais c'est d'abord de l'appareil productif lui-même, de sa capacité à créer des emplois, de son expansion que dépend la possibilité d'offrir un nombre d'emplois suffisant pour satisfaire la demande : la politique économique et le développement des secteurs productifs doivent répondre à cet impératif.

#### Assurer les bases du progrès social.

Beaucoup de Français, malgré les incontestables progrès des années récentes, ne disposent que de revenus peu élevés et éprouvent des difficultés à satisfaire des besoins considérés aujourd'hui comme de première nécessité. Tous souhaitent une extension et une amélioration des services que leur rend la collectivité, une meilleure qualité de vie.

Le surplus dégagé par les activités productives permet de tels progrès, qu'il soit distribué directement à ceux qui participent à la production ou qu'il soit prélevé pour faire face au développement des services collectifs et pour redistribuer des revenus. Une économie saine et dynamique est nécessaire au progrès social.

#### Conserver à la France les moyens de sa liberté.

Décidée à jouer sans réticence la carte de la concertation internationale, la France ne peut oublier que son influence sera à la mesure des moyens qu'elle aura su se donner pour garantir sa liberté de décision. Elle doit disposer d'une marge de manœuvre d'autant plus large que l'évolution du contexte international comporte de grandes incertitudes.

Par-delà le maintien de nos alliances et le renforcement de notre système de défense, la liberté de choisir notre avenir continuera à dépendre de notre capacité à développer les productions dont nous avons besoin, à réaliser l'équilibre de nos échanges économiques et financiers avec le reste du monde et à assurer la sécurité de nos approvisionnements essentiels.

## A. — Le dynamisme démographique.

Depuis une trentaine d'années, la démographie française a connu une période particulièrement favorable : une fécondité élevée et une baisse régulière de la mortalité expliquent l'accroissement de la population et son rajeunissement qui ont conduit à une pyramide des âges mieux équilibrée. Mais des phénomènes préoccupants sont apparus récemment. Tandis que les taux de mortalité ne diminuent plus guère, la fécondité a commencé à baisser depuis 1964, comme d'ailleurs dans tous les pays industrialisés. La France a été moins affectée que d'autres pays par cette tendance, du moins jusqu'en 1973, mais on ne peut écarter le risque que la fécondité finisse par se situer durablement à un niveau qui n'assurerait plus le maintien d'un équilibre satisfaisant entre les diverses tranches d'âge, ni même le remplacement des générations.

Une telle perspective n'est pas acceptable : elle se traduirait par un vieillissement de la population qui en affaiblirait pour longtemps la capacité d'innovation économique et culturelle. Aussi est-il nécessaire d'enrayer cette évolution. Parce que les mouvements de la natalité ont des effets en chaîne sur plusieurs générations, il est essentiel de rechercher la régularité des évolutions. L'objectif souhaitable est d'obtenir une progression modérée de la population française grâce à une stabilisation de la fécondité à un niveau voisin de celui qui assure le remplacement des générations et, de préférence, légèrement supérieur.

Le redressement dépend du libre choix de chaque famille. La collectivité doit y contribuer en créant un environnement économique et social favorable et en assurant aux familles des conditions d'existence, de logement et d'emploi qui leur facilitent la présence d'enfants au foyer.

## B. — Un système éducatif adapté à la société moderne.

La confiance manifestée par les Français à l'égard de l'avenir est fortement liée à l'idée qu'ils se font de la possibilité qu'auront leurs enfants de tenir dans la société de demain, lorsqu'ils seront devenus adultes, un rôle à la mesure de leurs capacités. La formation qu'ils recevront commande également le dynamisme de notre économie.

Dès maintenant, la formation continue facilite les adaptations nécessitées par les changements d'emplois et atténue les handicaps liés à une formation initiale insuffisante. Elle devra être encore développée, dans le souci de procurer une nouvelle chance au plus grand nombre, notamment aux travailleurs manuels.

Mais la formation permanente ne peut être conçue simplement comme le correctif éventuel d'une formation initiale mal adaptée au monde actuel. La réforme du système éducatif devra s'attacher de ce point de vue à développer à la fois les aptitudes à l'abstraction, le goût pour les réalisations concrètes et la capacité d'expression de l'intelligence et de la sensibilité. Une meilleure combinaison entre la formation initiale renouvelée, permettant à chaque élève de mieux trouver sa voie personnelle sans être obligé trop tôt à des choix irréversibles, et une formation continue, par laquelle les Français passeront plus souvent et plus nombreux, permettra aux jeunes comme aux adultes ou aux travailleurs proches de la retraite de mieux développer leur vie professionnelle et de trouver une meilleure insertion dans la société.

### C. — Le développement de la recherche scientifique.

L'avenir économique, social et culturel de notre pays et son autonomie dépendent aussi du capital de connaissance qu'il aura su accumuler et mettre en valeur. Dans un monde en transformation rapide, un effort permanent d'innovation technique et sociale est indispensable : la France doit développer son potentiel de recherche.

Elle doit se fixer comme objectif d'atteindre, par le volume et la qualité de ses recherches, le premier rang des pays de dimensions comparables. Il faudra aussi veiller à ce qu'une plus grande cohérence soit assurée entre les orientations de l'effort de recherche et les finalités économiques et sociales que se propose notre pays.

Les conditions nouvelles d'approvisionnement en produits de base, tout comme la préservation des équilibres écologiques, appellent l'invention de techniques et de produits plus économes en ressources naturelles et préservant mieux l'environnement physique, ainsi que la recherche d'énergies nouvelles et la prospection des ressources de la mer. L'émergence progressive de nouveaux centres de production manufacturière dans les zones géographiques où prédominent jusqu'ici les activités agricoles et minières va amener la France à accentuer sa spécialisation dans les secteurs à forte demande mondiale, notamment dans les secteurs de technologie avancée. Enfin, la volonté de réorienter notre développement vers une meilleure qualité de vie et une grande égalité sociale exigera un effort important de recherche à finalité socio-économique.

### D. — Le renforcement de l'appareil productif.

Les structures économiques sur lesquelles repose notre développement sont solides par bien des côtés, encore fragiles par d'autres.

Notre pays a su tirer parti des grandes possibilités de son agriculture en la modernisant et en lui assurant de larges débouchés extérieurs. La politique agricole doit se proposer d'améliorer la place de nos produits sur notre propre marché et sur les marchés extérieurs, notamment au sein de l'Europe.

Le rôle que devra jouer l'industrie dans la réalisation de nos finalités à long terme est de première importance : son développement est nécessaire à la création d'un nombre suffisant d'emplois durables ; des progrès de sa production seront tirés pour l'essentiel les surplus nécessaires au progrès social ; l'équilibre de nos échanges extérieurs ne sera réalisé que si elle est compétitive et capable d'étendre les débouchés de ses produits à l'étranger. Or, dans un monde aux frontières ouvertes où notre industrie est en concurrence directe avec des pays dont les structures industrielles sont plus puissantes et plus solides, ce développement sera difficile.

Il faudra remédier, au cours des prochaines années, aux faiblesses structurelles dont témoigne notamment un commerce extérieur qui, malgré les progrès récents, reste très vulnérable. La production de biens d'équipement, en particulier, n'est pas encore suffisante pour satisfaire à la fois les besoins intérieurs et une demande internationale en forte expansion. Le développement des industries utilisant des techniques avancées, la promotion des entreprises moyennes qui peuvent jouer un rôle plus important qu'actuellement dans nos exportations devront figurer parmi les orientations de notre politique industrielle. L'évolution de la division internationale du travail, au sein de la Communauté européenne, de l'ensemble des pays développés ou entre pays développés et pays actuellement en voie de développement exigera un effort permanent et difficile d'adaptation. Le dynamisme dont font preuve les

entreprises françaises doit permettre d'assurer cette adaptation. La responsabilité du Gouvernement est de créer des conditions favorables à leurs initiatives, notamment dans le développement des exportations et des investissements à l'étranger.

Faiblement dotée en ressources naturelles, la France est vulnérable aux menaces d'interruption ou de guerre des prix que font peser sur elle les approvisionnements en énergie et en matières premières. La prudence exige donc d'explorer les moyens et de calculer le coût d'une moindre dépendance vis-à-vis de l'étranger grâce à des importations croissant moins rapidement et d'origines plus diversifiées et grâce au développement de productions nationales, notamment dans le domaine de l'énergie.

## II. — Améliorer la qualité de la vie.

De plus en plus nombreux sont les Français qui éprouvent le sentiment que les chiffres retraçant les progrès au demeurant considérables de leur niveau de vie au cours des trente dernières années ne décrivent qu'une histoire incomplète et que la qualité de leur vie n'a pas toujours suivi la même courbe ascendante. Qu'il s'agisse de la vie professionnelle ou de la vie familiale, du cadre de vie quotidienne ou de l'aménagement du territoire, nous devons réaliser des changements profonds et des progrès substantiels.

### A. — La vie professionnelle.

Notre développement économique doit permettre d'assurer le plein emploi ; mais à cette exigence s'ajoute celle d'améliorer les conditions d'emploi. Trop d'emplois sont encore exercés dans des conditions pénibles ; beaucoup n'offrent guère de possibilités d'initiative et de perspectives de promotion ou de meilleure qualification. Notre société doit se proposer d'harmoniser les conditions d'emploi et de travail avec les possibilités de développement technique.

La revalorisation de certains emplois, principalement — mais non exclusivement — des emplois manuels est nécessaire ; elle peut être obtenue en élevant progressivement les qualifications, en réduisant les disparités de rémunérations, en éliminant, dans la mesure du possible, les travaux pénibles ou dangereux, en imposant et en faisant respecter des règles strictes d'hygiène et de sécurité et en enrichissant le contenu des tâches. Le cadre souvent très contraignant imposé aux travailleurs devrait être assoupli, autant que le permettent les exigences techniques et les contraintes de compétitivité, et une certaine capacité d'autonomie devrait être reconnue dans l'organisation de leur vie de travail. Enfin, il paraît nécessaire que les images et les attitudes culturelles qui sont attachées au travail manuel soient notablement modifiées. L'enseignement dispensé aux enfants peut et doit y contribuer.

Il convient également de mieux respecter les besoins de sécurité et de stabilité. La croissance des trente dernières années a entraîné bien des déracinements coûteux pour la collectivité et lourds de conséquence pour les travailleurs et leurs familles, qui n'étaient peut-être pas tous indispensables du point de vue économique. Sans pouvoir supprimer tous les déplacements imposés, il faut au moins chercher à les réduire, en favorisant la conversion des entreprises en difficulté ainsi que le réemploi sur place et la formation des travailleurs, en poursuivant la politique de localisation des activités nouvelles dans les régions insuffisamment industrialisées.

D'une façon générale, la politique de l'emploi devra s'efforcer de corriger les pratiques qui aboutissent à une discrimination de fait entre les demandeurs d'emploi.

En outre la protection des travailleurs privés d'emploi implique le versement d'indemnités convenables selon des procédures qu'il paraît nécessaire de simplifier.

La recherche et la mise en œuvre de mesures permettant aux femmes qui le désirent d'exercer un emploi dans des conditions qui ne nuisent pas à leur vie familiale devront être poursuivies ; une grande attention devra être portée au respect du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les conditions de rémunération, d'emploi et de promotion.

## **B. — La vie familiale.**

Comme toute institution, la famille est affectée par les transformations de la société. Des inquiétudes se manifestent quant à la capacité de la famille d'assumer pleinement ses missions à l'égard des enfants et de rester le lieu privilégié où se développent les échanges et les relations affectives entre les personnes. Les conditions de travail se concilient mal avec la vie familiale. Les relations entre l'école et les parents ne sont pas assez étroites. L'allongement de la scolarité accroît la dépendance financière des jeunes alors que l'abaissement de l'âge de la majorité renforce leur autonomie. Un environnement urbain mal adapté suscite des ségrégations qui peuvent aller jusqu'à l'exclusion et expliquent certaines délinquances.

Pendant les Français, y compris les plus jeunes, considèrent que la cellule familiale a un rôle essentiel à jouer dans la société.

Le Gouvernement quant à lui estime que la famille demeure et doit demeurer la cellule de base de notre société : à de nouvelles conditions de vie doit correspondre une nouvelle politique familiale s'appliquant aux divers âges, des plus jeunes aux plus vieux.

L'unité et la stabilité nécessaire de la famille exigent que ses ressources tiennent davantage compte du nombre et de l'âge des enfants, qu'il s'agisse de l'aide que la collectivité leur apporte en permanence ou des protections particulières devant les risques de rupture de revenus liés notamment aux longues maladies, à l'invalidité ou au chômage.

La politique familiale doit également s'appliquer à l'habitat. La taille des logements, la qualité et la quantité des services collectifs de voisinage doivent permettre d'obtenir une meilleure insertion sociale des diverses générations. L'aide familiale et les services de prévention médico-sociale seront orientés vers les groupes les plus sensibles.

## **C. — L'agrément du cadre de vie.**

### *Un habitat de meilleure qualité.*

L'insuffisance du parc des logements au lendemain de la dernière guerre, l'expansion démographique et les mouvements de la population sur le territoire ont exigé depuis la Libération un effort considérable de construction ; six millions de logements ont été construits depuis vingt ans : ils abritent un tiers des ménages français. Cet effort doit être poursuivi, mais le moment est venu d'accentuer les progrès déjà réalisés dans la qualité de l'habitat, notamment en ce qui concerne la surface des logements et l'existence de locaux annexes utilisables par les résidents pour des activités collectives. Ces améliorations coûteuses mais nécessaires intéressent les constructions neuves ; mais beaucoup doit être fait pour améliorer l'habitat ancien, dont la destruction aboutit trop souvent à la disparition de paysages d'une grande valeur esthétique ou historique et à l'éclatement des collectivités existantes. La rénovation a, jusqu'à présent, trop souvent accentué la ségrégation sociale, car, dans les quartiers concernés, les loyers des logements neufs sont souvent hors de portée des catégories sociales les moins favorisées.

Le cadre de vie des résidents ne se limite pas au logement : il s'étend au réseau des services collectifs situés au voisinage des immeubles d'habitation. Les équipements doivent être conçus de manière intégrée et cohérente (utilisation plus diversifiée, regroupement de services divers dans un même local, assouplissement des horaires).

Le rapprochement du service de l'utilisateur, notamment par le développement des services itinérants ou par la mise en place d'équipements polyvalents, revêt une importance particulière dans les zones rurales à faible densité.

### *Des villes plus agréables à vivre.*

Au-delà du quartier, c'est de la qualité de la ville que peut dépendre la qualité de la vie. Les citoyens souffrent du gigantisme, de l'encombrement, voire de l'insécurité, des grandes agglomérations.

Les opérations d'urbanisme trop denses et trop lourdes devront dans l'avenir être proscrites. Quant à l'encombrement des villes, il exige un réexamen du rôle respectif des différents modes de transport : la priorité doit être donnée aux transports en commun ; des mesures devraient être prises par les collectivités urbaines pour rendre droit de cité aux piétons et aux cyclistes.

Un effort ne pourra être poursuivi dans le sens décrit ci-dessus que si les collectivités publiques disposent des moyens financiers et réglementaires d'une maîtrise de l'utilisation du sol.

### *Un environnement naturel mieux préservé.*

Les sociétés industrielles prennent maintenant conscience des risques que la pollution et la dégradation des milieux naturels peuvent faire courir aux équilibres écologiques ainsi qu'à leur propre développement.

La préservation de l'environnement devra désormais être un des critères importants dans les décisions d'implantations industrielles ou urbaines et la protection des sites naturels devra être renforcée.

La lutte contre les pollutions et les nuisances engagée en France depuis plusieurs années doit être poursuivie avec persévérance par la stricte application des textes existants, voire leur renforcement dans certains cas, et par l'intensification des recherches écologiques. Les principes sur lesquels la législation sur l'eau a été fondée, il y a plus de dix ans, notamment celui du paiement par le pollueur des coûts entraînés par la lutte contre la pollution, seront étendus à d'autres milieux naturels, tels l'air et la mer. Afin d'éviter de compromettre la compétitivité de l'industrie par ces actions correctives, le Gouvernement recherchera des actions concertées au sein de l'Europe et de la Communauté internationale.

## **D. — L'aménagement du territoire.**

Réduire les migrations qui arrachent les hommes à leur communauté d'origine et engorgent des régions et des villes déjà trop denses, assurer un développement équilibré des régions : c'est l'objet de la politique d'aménagement du territoire. En permettant la valorisation des ressources propres des différentes régions, cette politique contribue à renforcer le potentiel économique du pays.

### *Les objectifs demeurent.*

La politique d'aménagement du territoire a poursuivi avec persévérance depuis une décennie quatre objectifs : ralentir la croissance de la population et des emplois en région parisienne, réduire les différences qui séparent la France de l'Est et celle de l'Ouest, résoudre les problèmes propres des zones fragiles par leur économie ou leur écologie, enfin infléchir le mouvement d'urbanisation en faveur de huit grandes métropoles régionales et, plus récemment, en direction des villes moyennes.

Les résultats obtenus doivent être consolidés ; ils seraient remis en question par un relâchement de l'effort. Mais si les objectifs demeurent, certaines des politiques destinées à les atteindre devront être révisées ou infléchies.

### *Le mouvement d'urbanisation doit être freiné et organisé.*

Il convient de réduire le nombre et l'amplitude des migrations suscitées par l'attraction des grandes aires urbaines et de lutter contre le dépérissement de zones rurales ou peu urbanisées.

Le développement de la région parisienne et des grandes agglomérations de province doit être mieux maîtrisé. Une attention particulière doit être portée à la revitalisation des centres, à l'aménagement des banlieues, à la préservation des espaces verts et, dans les agglomérations concernées, au développement des villes nouvelles.

L'essor des villes moyennes pourrait être stimulé par le développement et la modernisation des réseaux de transports interurbains et de télécommunications. Quant aux petites villes, elles jouent un rôle fondamental dans l'animation du milieu rural. C'est de leur dynamisme et du développement d'activités industrielles et de services adaptés à des zones de faible densité et aux particularités régionales que dépendra pour partie le maintien de la population rurale : l'objectif à poursuivre pourrait être le maintien de la part actuelle de la population rurale dans la population nationale, malgré la diminution du nombre d'emplois dans l'agriculture.

Enfin l'utilisation des espaces libres doit faire l'objet d'une gestion appropriée afin de préserver les zones naturelles indispensables, notamment pour le développement des loisirs.

### *La politique de rééquilibrage interrégional doit être rendue plus volontaire.*

Un développement harmonieux des régions françaises ne peut être obtenu sans une répartition plus satisfaisante des implantations d'activités.

Or l'évolution économique risque dans les prochaines années, en limitant le volume des investissements sur lesquels la politique d'aménagement du territoire peut avoir prise, de contrarier les préoccupations de rééquilibrage régional. Les aides de l'Etat à l'investissement productif et le financement public des équipements structurants doivent donc être modulés, de façon plus sélective, selon la situation géographique et la nature des opérations à réaliser. Les mêmes principes de sélectivité inspireront l'utilisation des moyens mis en œuvre sur notre territoire dans le cadre d'une politique régionale européenne.

Des politiques adaptées aux problèmes particuliers que connaissent temporairement ou structurellement certaines zones du territoire (littoral, montagne, zones frontalières) devront être poursuivies ou engagées. Les établissements industriels nouveaux seront de préférence orientés vers les régions de la France de l'Ouest, où l'intensification des activités agricoles et la valorisation des ressources de la mer seront également nécessaires.



Dans les régions situées à l'Est de la ligne Le Havre—Marseille, dans l'ensemble mieux équipées et plus développées, l'accent sera mis sur la réorientation de l'appareil productif et la conversion des activités traditionnelles, et notamment sur les moyens propres à favoriser l'adaptation et la mobilité professionnelles.

Dans la région parisienne, si la décentralisation des activités tertiaires publiques et privées doit être recherchée avec vigueur, la part des activités industrielles doit être maintenue.

### III. — Réduire les inégalités.

Les nombreuses mesures de protection sociale qui ont été prises depuis trente ans ont permis de corriger la répartition spontanée des fruits de l'expansion. Si certaines inégalités ont pu être réduites, d'autres cependant demeurent.

Le niveau de développement que la France a maintenant atteint doit nous rendre plus exigeants. Sans viser une société où tous les hommes disposeraient des mêmes ressources, des mêmes avantages, quelles que soient leurs obligations ou leurs tâches — ce n'est pas ce que souhaitent les Français —, nous devons nous proposer de bâtir une société moins tendue, où les inégalités seraient moins grandes.

Il n'y a pas de voie unique dans la recherche d'une société moins inégale. La correction des inégalités de chance est la plus fondamentale, mais les effets ne s'en font sentir qu'au terme de plusieurs générations. Inversement, corriger les inégalités de situation sans améliorer l'égalité des chances conduirait à reproduire demain les disparités d'aujourd'hui.

Les inégalités en matière d'habitat, d'emploi et de conditions de travail, les inégalités entre hommes et femmes, les disparités régionales ou entre zones urbaines et rurales sont parmi les plus déterminantes. Des orientations ont été proposées plus haut sur ces points.

Au-delà, c'est par une action sur les revenus et par la suppression des obstacles à une meilleure utilisation par tous des services collectifs que les résultats les plus immédiats pourront être obtenus.

#### A. — La réduction des inégalités de revenus.

L'augmentation d'ensemble des revenus moyens depuis trente ans a bénéficié à toutes les catégories, mais les écarts ne se sont guère réduits, ni entre catégories ni à l'intérieur de chaque catégorie. Ces inégalités sont ressenties par les Français comme les plus injustes. Non pas, comme le montrent les enquêtes, qu'ils trouvent anormale l'existence d'écarts de revenus, mais ils les jugent trop importants — alors même qu'ils en sous-estiment l'ampleur — et ils sont plus nombreux maintenant qu'il y a quelques années à juger trop élevés les revenus de ceux qui leur paraissent les plus favorisés.

La politique de réduction des inégalités de revenus devra d'abord poursuivre et renforcer la lutte déjà engagée contre la pauvreté, en cherchant à augmenter et à mieux garantir les ressources des catégories les moins favorisées. Elle devra, en outre, s'attaquer à des injustices dans la répartition des revenus directs, notamment en relevant de façon privilégiée les rémunérations des travailleurs manuels, en limitant certaines rémunérations excessives, en s'opposant aux enrichissements sans cause. Mais elle devra aller plus loin : comme l'expérience l'a montré, si le relèvement des revenus les plus bas se répercute sur toutes les catégories, il relance l'inflation et enlève une partie de leur efficacité aux mesures prises en faveur des plus pauvres et des exclus ; aussi la politique de réduction des

inégalités doit-elle s'efforcer plus explicitement d'obtenir un resserrement progressif de l'éventail de l'ensemble des revenus, tout en tenant compte de la nécessité de ne pas décourager l'effort personnel, l'esprit de recherche et le sens des responsabilités.

Pour être effective et juste, cette politique doit toucher toutes les catégories de revenus ; elle doit porter sur les inégalités entre groupes ou catégories professionnels comme à l'intérieur de chaque groupe ; elle doit s'appuyer sur une amélioration des mécanismes de redistribution, mais elle devra, plus que par le passé, faire appel à une action sur la formation des revenus directs.

### *Rendre plus effective la redistribution des revenus.*

La redistribution monétaire résulte non seulement des aides et prestations en espèces, mais aussi des prélèvements qui permettent de les financer et qui servent également à financer les aides en nature, et notamment les services collectifs.

### *Les prélèvements fiscaux.*

Les impôts indirects, dont la part est prépondérante dans les ressources fiscales, représentent un pourcentage des dépenses de consommation à peu près identique pour tous. Leur importance dans l'ensemble des prélèvements fiscaux doit être progressivement réduite, ce qui permettra par ailleurs de rapprocher la structure de notre fiscalité de celle des autres pays de la Communauté économique européenne.

Seul l'impôt sur le revenu est progressif. Le relèvement de sa part dans l'ensemble des prélèvements fiscaux devra être recherché, sans accentuation de la progressivité, par un traitement égal des différents revenus, y compris les revenus du patrimoine, par l'incorporation dans l'assiette fiscale de gains échappant encore à l'impôt, notamment les plus-values en capital, et par une lutte plus vive contre la fraude.

Le renforcement des contrôles se heurte à l'incompréhension sinon à l'hostilité de beaucoup de Français ; ceux-ci doivent prendre conscience que, même si elle s'accompagne de désagrément, une telle action est normale dans une démocratie, afin que ceux dont les déclarations sont sincères ne paient pas pour les autres. L'objectif est d'obtenir qu'à gain réel égal, quelles que soient la forme et la source de ce gain, l'impôt soit égal.

### *Les transferts sociaux.*

Le souci de réduire les inégalités doit tenir compte du poids déjà atteint par notre système de protection sociale : 30 % du revenu disponible des ménages provient de transferts et cette proportion n'a cessé de croître. Garder la maîtrise de cette progression doit être une préoccupation permanente. La recherche du moindre coût pour l'efficacité sociale la plus élevée justifie que soient examinés les avantages et les inconvénients d'une mise en cause de l'uniformité des conditions ouvrant le droit à diverses prestations.

Les cotisations sociales ne sont pas toujours ressenties par les intéressés comme un prélèvement sur leur revenu, bien qu'elles soient établies par référence à ce revenu. Leur plafonnement les rend en fait dégressives au-delà du niveau correspondant au plafond en vigueur. En ce domaine, plus encore qu'en beaucoup d'autres, la sensibilité à toute modification est forte et chacun tient à ses droits acquis. C'est dans cet esprit qu'il convient d'examiner l'opportunité d'une moindre dégressivité des cotisations.

## *Agir sur la formation des revenus.*

Notre expérience et celle d'autres pays montrent que l'extension des mécanismes de redistribution des revenus rencontre des limites qui tiennent notamment au niveau acceptable des prélèvements obligatoires. Il faut donc agir, dans toute la mesure du possible, directement au stade de la formation des revenus.

La réduction des inégalités de revenus directs salariaux et non salariaux a de surcroît une autre signification, car le niveau de la rémunération que chacun tire de son travail devrait refléter la valeur que la société accorde à ce travail. Certaines différences constatées tiennent plus à des rigidités sociales qu'à des facteurs proprement économiques. Elles expliquent la désaffection pour certains emplois et certains métiers, notamment manuels, cependant tout à fait essentiels pour le développement comme pour la compétitivité de notre économie.

La réduction des disparités anormales entre les revenus non salariaux et entre ceux-ci et les salaires est nécessaire. Sa mise en œuvre doit tenir compte de la diversité des mécanismes de formation des revenus non salariaux ; les moyens d'intervention, différents d'une profession à l'autre, ne peuvent être déterminés que cas par cas. Une meilleure connaissance de ces revenus est indispensable. Le développement des contrôles fiscaux contribuera à l'améliorer, en même temps qu'il permettra un traitement équitable des différents revenus selon leur origine.

Plus de 80 % de la population active est constituée de salariés. La réduction des inégalités de revenus directs doit donc porter également sur les salaires, dont, malgré un resserrement récent, la hiérarchie reste plus ouverte en France que dans la plupart des pays de développement analogue. Il ne s'agit pas de mettre en cause les niveaux actuels des rémunérations des cadres, qui sont liés le plus souvent à l'importance et à l'intensité de leur apport à notre développement. Il s'agit d'assurer une progression des salaires les plus bas plus rapide que celle des autres. Le Gouvernement est attaché comme les partenaires sociaux au principe fondamental de la liberté des relations contractuelles. Il est prêt à apporter sa contribution à la recherche des moyens de généraliser des conventions salariales fondées dans toute la mesure du possible sur l'examen des échelles de salaire et de leur évolution en termes réels et non plus nominaux.

## **B. — La contribution des services collectifs à la réduction des inégalités.**

Le développement des services collectifs est une manifestation de la solidarité sociale. L'initiative privée et les lois du marché ne peuvent répondre à la totalité des besoins de la collectivité, soit pour des raisons économiques, soit, le plus souvent, parce que seule une gestion publique peut garantir l'accès de tous aux services offerts.

Ainsi, dans des domaines aussi divers que, par exemple, l'enseignement, la santé, les grands réseaux de transport, l'organisation du cadre de vie ou les interventions sociales, l'extension prise par les services collectifs, que l'accès en soit gratuit ou peu coûteux, a contribué à réduire les inégalités de situation et surtout de chances entre les Français. Cette contribution doit être renforcée.

Mais l'expérience montre que la fréquentation des services collectifs reste encore inégale suivant les groupes sociaux et que les catégories les plus défavorisées, celles précisément qui ont le plus grand besoin de ces services, soit en ignorent l'existence, soit ne savent pas les utiliser au mieux, faute d'en connaître toutes les possibilités. D'une façon générale, une meilleure information des usagers potentiels devra être recherchée, ainsi qu'une meilleure formation, par exemple, en matière d'éducation sanitaire.

### *Des services d'accès facile.*

Faciliter l'accès aux services collectifs, c'est d'abord les rapprocher du domicile. Chaque fois que cela sera possible sans compromettre la qualité des services rendus, la préférence devrait être donnée aux équipements de petite taille insérés dans le milieu urbain ou rural auxquels ils s'adressent.

### *Un réexamen des politiques tarifaires.*

La possibilité pour les plus défavorisés d'accéder aux services qui leur sont offerts dépend de leur coût. La politique tarifaire des services publics s'insère dans le cadre plus large de la redistribution des revenus. Il conviendra de procéder périodiquement à un examen approfondi des tarifs en vigueur dans les divers secteurs et de leur justification au regard de la réduction des inégalités.

### *Une meilleure qualité de fonctionnement.*

L'efficacité des services collectifs pourrait dans de nombreux cas être améliorée si la même attention était portée au fonctionnement qu'à la qualité de l'équipement.

Une augmentation des moyens dont disposent certains services — qu'il s'agisse du nombre ou de la qualification du personnel — est nécessaire, mais l'amélioration du fonctionnement n'implique pas toujours l'embauche de personnels nouveaux. Mieux former les nouveaux arrivants, mais aussi aider les personnels en place à s'adapter à de nouvelles tâches, à assumer plus d'initiative et de responsabilité dans des services plus décentralisés : tels devraient être les axes d'un effort visant à améliorer le service rendu.

### *Une attention particulière à la prévention.*

Une attention plus grande devra être portée dans de nombreux secteurs aux activités de prévention qui permettraient d'intervenir pour limiter ou corriger des handicaps avant qu'ils n'aient conduit à des dommages nécessitant des interventions plus graves et souvent plus coûteuses.

Aucune politique de prévention, si développée soit-elle, ne peut faire disparaître toutes les difficultés de la vie : la prévention est coûteuse si elle prétend s'appliquer à toutes les catégories sans discernement ; elle est au contraire avantageuse, pour la collectivité comme pour les intéressés, si elle s'attaque en priorité aux risques les plus élevés.

L'enseignement préélémentaire doit contribuer à la réduction des inégalités de chances au départ par le dépistage précoce et la réduction des handicaps, qu'ils soient d'origine socio-culturelle ou non ; il faut en outre éviter au maximum de placer les enfants handicapés dans des structures ségrégatives. En matière de santé, le dispositif de prévention doit être réorienté ; les dépistages systématiques étant concentrés sur les groupes les plus vulnérables. De même, la prévention socio-culturelle des risques auxquels sont soumis les jeunes isolés en milieu urbain sera développée en priorité dans les zones où la prédélinquance se manifeste le plus.

Les politiques menées à l'égard des groupes qui, tels les personnes âgées ou les handicapés, ont le plus besoin de l'aide de la société devront viser, dans toute la mesure du possible, le maintien des intéressés dans leur milieu de vie, afin de ne pas aggraver leurs difficultés d'insertion sociale par le déracinement ou l'exclusion.

### *L'expérimentation.*

Dans bien des domaines, ce sont les premiers établissements, les premières équipes d'intervention, résultant le plus souvent d'initiatives privées, qui ont permis par la suite de fixer des normes et de mettre en œuvre des politiques d'ensemble.

Les moyens d'aider et d'encourager l'expérimentation devront être recherchés. L'expérimentation pose peu de problèmes lorsqu'elle concerne des services légers ou des équipements fonctionnant sans prix de journée, mais lorsqu'il s'agit d'intervention entraînant une prise en charge coûteuse, il pourrait être nécessaire de prendre des dispositions, législatives ou réglementaires, qui permettent de telles expériences.

## **IV. — Mieux répartir les responsabilités.**

Des progrès significatifs ne seront accomplis dans la voie d'une amélioration du cadre de vie, des conditions de travail et des consommations individuelles ou collectives des Français qu'avec le concours actif des collectivités locales, des entreprises et des citoyens eux-mêmes. C'est d'une plus large initiative du corps social tout entier que peut être attendue une meilleure solution des problèmes de notre société.

Dans la conception des affaires publiques, le système hiérarchique et centralisé doit progressivement faire place à de nouvelles formes d'organisation sociale fondées sur une nouvelle répartition des responsabilités. La France y gagnera plus de démocratie, car les citoyens participeront plus nombreux aux décisions dont dépend le cadre de leur vie quotidienne, et plus d'efficacité dans la mesure où, en libérant l'initiative sur le plan local, notre société sera mieux à même d'assumer le changement.

### **A. — Décentraliser l'action de la collectivité publique.**

#### *Adapter le rôle de l'Etat.*

S'il est des domaines fondamentaux où l'Etat ne peut partager son pouvoir, il en est de nombreux où il devrait se comporter vis-à-vis des autres collectivités publiques comme un partenaire dans une relation de type contractuel.

Remettant en question des modes de décision et d'organisation éprouvés, une telle évolution devra être planifiée avec soin et être réalisée par étapes, pour permettre les adaptations dont l'expérience montrera la nécessité. Renonçant aux contrôles superflus qui freinent plus les initiatives qu'ils ne préviennent les erreurs, l'Etat doit transférer progressivement aux collectivités locales le soin de concevoir et de réaliser des équipements, d'organiser et gérer les services collectifs qui conditionnent le plus directement la qualité de la vie locale. En ce domaine, il doit s'efforcer de susciter les initiatives. Cela implique que les structures des collectivités locales

soient adaptées à leurs nouvelles responsabilités, que l'Etat leur transfère les ressources nécessaires et qu'il intervienne davantage par voie de contrats que d'injonctions. Il devra en même temps poursuivre la politique de déconcentration, redistribuer ses moyens en personnel sur le territoire et préparer ses agents à l'exercice de fonctions nouvelles.

L'Etat doit conserver un pouvoir d'impulsion, d'orientation et de contrôle qu'il exercera, notamment, par la définition dans le Plan des priorités nationales, par la fixation des règles indispensables et par l'apport de ses expériences et de ses recherches. Il doit conserver, par ailleurs, la responsabilité de décider de l'implantation des grands équipements qui intéressent l'ensemble du territoire et des grands réseaux d'infrastructure.

Par ses interventions financières, l'Etat devra contribuer à la réduction des inégalités et à l'organisation des solidarités indispensables. Son action dans ce domaine sera d'autant plus nécessaire qu'une authentique décentralisation comporte, en contrepartie des avantages d'une plus grande souplesse et d'une diversification accrue des services rendus par la collectivité aux citoyens, le risque de susciter de nouvelles disparités de situation, notamment à l'échelon local. Afin de limiter ce risque, l'Etat doit assurer une certaine péréquation des ressources des collectivités locales.

### *Accroître la responsabilité des collectivités publiques décentralisées.*

Au contact direct des réalités quotidiennes de la vie locale, les collectivités publiques décentralisées sont en général mieux placées que l'Etat pour apprécier, en la matière, les besoins de la population et la meilleure façon de les satisfaire. Il convient donc de leur donner davantage les moyens d'y répondre.

Les efforts entrepris au cours des Plans précédents pour déconcentrer les services administratifs de l'Etat devront être à la fois poursuivis et relayés par une décentralisation plus poussée des responsabilités au profit des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Les compétences de l'Etat et des collectivités locales doivent être clarifiées de façon à déterminer, dans chaque domaine d'intervention, quelle est la collectivité la mieux placée pour exercer la responsabilité, à lui conférer l'essentiel des pouvoirs et des moyens qui lui sont nécessaires et à lui permettre de régler par contrat les relations avec les autres collectivités intéressées.

Le rôle des régions en matière de planification du développement économique et des équipements collectifs doit être étendu. Les circuits de décision et de financement, qui font intervenir souvent de multiples autorités, doivent être mieux organisés et simplifiés. Pour renforcer la capacité des collectivités à remplir leurs missions, il conviendra de leur assurer des ressources suffisantes en veillant à un juste équilibre entre les recettes propres tirées de la fiscalité locale et les recettes réparties au niveau national. Il faudra également favoriser leur coopération, en adaptant les institutions qui seront mises en place à la nature mouvante des problèmes pouvant appeler leur collaboration.

### **B. — Permettre aux Français d'agir plus directement sur leurs conditions de vie et de travail.**

Rapprocher des citoyens les centres de décisions publics ne suffit pas pour mieux résoudre les problèmes de la vie quotidienne des Français : il faut parallèlement ouvrir à ces derniers la possibilité de susciter ou d'infléchir ces décisions et, d'une manière plus générale, d'agir plus directement sur leurs conditions de vie et de travail.

*Associer plus étroitement les habitants à la vie locale et les usagers aux services collectifs.*

Les associations locales d'habitants et les associations d'usagers représentatives des intérêts locaux peuvent jouer un rôle important pour mieux adapter le cadre de la vie quotidienne et les services publics aux besoins effectivement ressentis.

Elles peuvent, tout d'abord, améliorer l'information des autorités sur les besoins, prévenir des erreurs et contribuer à orienter l'action des pouvoirs publics et des gestionnaires des services collectifs vers les tâches prioritaires. Cela n'est possible que si elles sont associées aux décisions dès la phase de conception, notamment en ce qui concerne les opérations d'urbanisme.

Par leur action d'information à l'égard du public, les associations peuvent faciliter la fréquentation des services collectifs par les catégories sociales qui sont le plus en marge de la vie sociale.

Enfin, comme c'est déjà le cas dans un certain nombre de secteurs touchant notamment l'action sociale, elles peuvent apporter leur concours à la gestion des services collectifs, voire en assurer la gestion sous le contrôle des pouvoirs publics.

Cette orientation est inséparable de la décentralisation des responsabilités, car les associations d'usagers ne peuvent jouer un rôle efficace que lorsqu'elles ont pour interlocuteurs des autorités locales réellement responsables de leur gestion.

Les associations ne peuvent être que spontanées : il ne revient pas aux pouvoirs publics d'en susciter le développement, mais de leur donner les moyens d'exercer leur rôle par la mise en place de procédures de consultation systématique, par la reconnaissance de leur droit à être régulièrement informées des projets et, lorsque des associations seront invitées à prendre en charge la gestion d'équipements, par des procédures de financement qui assurent la continuité de leur action.

*Donner un poids accru aux associations de consommateurs.*

La protection des consommateurs est l'une des tâches que remplissent les pouvoirs publics : une plus grande unité d'action des multiples services qui, à un titre ou un autre, s'en préoccupent, et le renforcement des moyens de certains d'entre eux apparaissent nécessaires ; l'expérience de nombreux pays montre comment peut être formulée puis mise en œuvre une politique d'ensemble de la consommation.

Elle doit pouvoir s'appuyer sur les associations qui se donnent pour objectif de mieux informer les consommateurs et de défendre leurs intérêts.

Les Français sont encore mal informés des caractéristiques des biens et services qu'ils se procurent ou dont ils pourraient disposer s'ils en connaissaient l'existence. Trop souvent, l'information diffusée par la publicité des marques commerciales met l'accent sur les caractères symboliques des objets plutôt que sur leurs performances.

Des progrès ont été faits ces dernières années, avec l'aide des pouvoirs publics, dans le sens d'une meilleure information. Il faut aujourd'hui aller plus loin : éclairer davantage les choix des consommateurs par un effort de formation et d'information, soutenir les organisations de consommateurs, sans les contraindre, leur assurer un meilleur accès aux moyens d'information, leur permettre d'intervenir directement et officiellement auprès des diverses instances de la vie sociale (administrations, entreprises, instances juridictionnelles).

Ces actions viseront, en définitive, à rééquilibrer le dialogue entre producteurs et consommateurs. Les pouvoirs publics veilleront à ce que les producteurs soient, eux aussi, protégés contre des préjudices injustifiés.

*Consacrer la place des hommes dans l'entreprise.*

Donner aux salariés des moyens d'expression, c'est d'abord mettre en œuvre des modes d'organisation du travail qui fassent leur place à l'initiative et à la responsabilité personnelle, à tous les niveaux de la hiérarchie de l'entreprise : la décentralisation des responsabilités est devenue une exigence aussi fondamentale dans l'entreprise qu'au sein des pouvoirs publics.

Trois voies doivent être approfondies pour élargir la possibilité pour les travailleurs d'exprimer leurs aspirations collectives et d'infléchir les décisions de la direction de l'entreprise : en premier lieu, étudier et mettre en place les conditions d'un dialogue plus fructueux entre les organisations syndicales, d'une part, les responsables d'entreprises et leurs organisations professionnelles, d'autre part ; en second lieu, approfondir la concertation en tirant mieux parti des possibilités offertes par l'existence des comités d'entreprises ; enfin, rechercher les moyens de faire participer les représentants des salariés aux organes dirigeants des entreprises.

Le rapport du Comité d'études pour la réforme de l'entreprise a ouvert un débat à l'issue duquel le Gouvernement engagera les réformes de son ressort et invitera les partenaires sociaux à mettre en œuvre les changements nécessaires.



## Conclusion.

Les orientations proposées pour notre développement conduisent-elles à la remise en cause de la croissance économique? Quelques conclusions provisoires peuvent être tirées des réflexions menées lors de la préparation du Plan.

*Ne pas chercher dans l'arrêt ou dans le freinage délibéré de la croissance la solution à nos problèmes.*

C'est une erreur de croire que pour vivre mieux, pour forger une société plus égalitaire, il faut arrêter la croissance; si, par exemple, la qualité de la vie est menacée, c'est davantage par les techniques de production agricole ou industrielle plus ou moins polluantes, ou par la manière dont la vie collective est organisée en milieu urbain, que par le seul fait de produire davantage d'une année sur l'autre. La « croissance zéro » — ou très fortement ralentie — aurait pour résultat de figer les structures actuelles de production et d'habitat. Par l'immobilité sociale qu'elle engendrerait, elle perpétuerait des inégalités que les politiques de transferts ne pourraient corriger sans tensions sociales graves.

Il n'y a pas non plus de raison de penser qu'un freinage délibéré de la croissance dans l'ensemble des économies industrialisées permettrait d'assurer une plus grande solidarité à l'égard des pays du Tiers Monde et d'aider à leur développement.

Les nations développées accompliront plus efficacement leur devoir de solidarité en développant les productions qui font défaut au niveau mondial, et notamment les ressources agricoles et alimentaires; en prélevant pour l'aide une part accrue de leur revenu national; enfin, en acceptant de s'ouvrir davantage aux produits manufacturés du Tiers Monde, ce qui leur sera plus facile dans un contexte international de croissance économique.

*Accepter le prix de la qualité de la vie.*

Plus qu'un freinage arbitraire de son rythme, c'est un infléchissement dans le contenu et les modalités de la croissance qui constitue le véritable moyen de répondre aux aspirations des Français. Mais s'il est erroné de croire que l'on vivrait mieux pourvu que l'on cessât de produire davantage on ne peut exclure *a priori* que la volonté de préserver l'environnement ou d'assurer aux travailleurs une vie professionnelle plus satisfaisante se traduise par des incidences défavorables sur les coûts et donc sur le rythme de la croissance à venir. Il est difficile d'en prévoir l'ampleur, qui peut varier considérablement selon les cas.

Réduire la distance entre la croissance économique et la progression du bien-être, tel est bien le sens dans lequel notre développement doit être consciemment orienté. Or les instruments actuels de mesure de la croissance, en particulier le produit

national brut, ne rendent pas bien compte de nombreux phénomènes dont la connaissance est pourtant indispensable pour que les nouveaux arbitrages s'opèrent dans la clarté : il sera nécessaire de les compléter par des indicateurs sociaux et écologiques qui expriment, de manière fidèle, le sens et l'ampleur des progrès de la société.

*Planifier le changement.*

La cohérence des inflexions recherchées dans notre mode de développement, la fixation, pour chaque période de temps, d'objectifs ambitieux, mais définis de façon réaliste, dans une société aussi complexe que la nôtre, cela exige un effort accru de planification. Assurer une nécessaire progressivité aux actions entreprises, évaluer correctement les sacrifices à consentir et leur degré d'acceptation par le corps social, préserver l'efficacité de l'appareil de production, sans laquelle il n'y aurait plus de place ni pour la croissance qualitative ni pour la croissance quantitative, telles sont les conditions à remplir pour assurer au cours du VII<sup>e</sup> Plan, un progrès significatif dans notre développement.

## CHAPITRE II

# UNE STRATÉGIE POUR LES CINQ PROCHAINES ANNÉES

Des orientations viennent d'être proposées pour organiser le changement et le progrès de la société française. Le respect de certaines d'entre elles exige la poursuite d'efforts déjà engagés, l'achèvement de réformes déjà entreprises. Pour d'autres, des inflexions importantes de nos comportements, dans certains cas de véritables novations, sont nécessaires.

Les unes et les autres dépassent la seule période des cinq années à venir : l'objet de la préparation du Plan sera précisément d'évaluer les étapes qui pourront être franchies, au cours de la période 1976-1980, dans l'accomplissement de ces finalités à long terme, de déterminer les réorientations qu'elles impliquent dans le contenu et les modalités de la croissance économique et de fixer les objectifs à moyen terme correspondants.

La fixation de ces objectifs devra tenir compte de la situation de départ qui est celle de l'économie française en 1975 et de ses possibilités de développement d'ici 1980.

Deux objectifs doivent, dès cette phase d'orientation préliminaire, être privilégiés en raison tant de leur caractère permanent que du fait qu'ils sont actuellement menacés : le plein emploi, condition et expression du progrès social, et l'équilibre extérieur, condition de notre liberté de décision. Ces deux objectifs ne seront atteints que si l'inflation qui persiste dans notre économie est durablement maîtrisée.

Les étapes qui devront être franchies dans la voie des autres orientations durables de notre développement ne pourront être évaluées et traduites en termes d'objectifs à cinq ans qu'au cours de la seconde phase de préparation du Plan. Leur importance dépendra de la croissance que pourra connaître l'économie française au cours de la période 1976-1980, elle-même tributaire de l'issue de la crise qui affecte le monde.

C'est dire que, pour engager convenablement l'élaboration du Plan, il convient d'évaluer sérieusement les chances que nous ouvrirait une issue favorable de cette crise et les risques que comporteraient pour nous des évolutions internationales défavorables. C'est dire également que le VII<sup>e</sup> Plan devra reposer sur une stratégie assortie des précautions nécessaires pour éviter de nouveaux dérapages inflationnistes et des ripostes possibles aux aléas éventuels qui pourraient en compromettre le succès.

## I. — Les risques et les chances de la période 1976-1980.

### *Les difficultés de départ.*

La crise mondiale a manifesté ses premiers effets dans les difficultés monétaires des années récentes. Les dérèglements du système monétaire international et la prolifération mal contrôlée des liquidités ont favorisé le développement de la spéculation sur les monnaies et les matières premières et contribué à la généralisation de l'inflation. En s'étendant à l'échelle mondiale, l'inflation a émoussé pour un temps les réactions de la plupart des pays que n'affectait plus la sanction normale de la hausse des prix : perte de compétitivité et déficit extérieur. Mais, à terme, elle condamnait les pays industriels à ralentir leur activité pour stabiliser les prix.

Le relèvement brutal du prix du pétrole est venu fortement accroître les difficultés des pays industrialisés, entraînant en particulier une charge additionnelle de l'ordre de 30 milliards de francs pour la France. Sa répercussion inévitable sur les prix intérieurs a entraîné de nouvelles hausses dans des économies déjà gravement affectées par l'inflation. Parallèlement, le prélèvement opéré sur le pouvoir d'achat des pays consommateurs de pétrole, sans contrepartie immédiate sous forme de nouveaux débouchés extérieurs, accentuait les tendances préexistantes au ralentissement de l'activité.

En France, l'accélération de l'inflation au début de l'année 1974 a contraint le Gouvernement constitué après les élections présidentielles à engager dès sa formation une action de rétablissement des équilibres. Cette action, qui ne pouvait manquer de modérer fortement le rythme de croissance de l'activité, fait déjà apparaître des résultats sensibles en matière de prix et d'échanges commerciaux.

Mais les risques n'ont pas disparu pour autant. L'équilibre de notre balance commerciale, acquis dès décembre 1974, est en partie dû à la stabilisation des importations entraînée par le ralentissement de l'activité. Sa consolidation exige un essor important des exportations françaises. Celui-ci pourrait entraîner une reprise de l'activité et un redressement de l'emploi, mais il implique un renforcement de notre situation compétitive et des réorientations sectorielles et géographiques.

### *Les incertitudes pour l'avenir.*

Notre marge d'action sera fortement tributaire de l'évolution de l'environnement international.

Il est raisonnable de penser que la concertation internationale, à laquelle la France contribue activement, évitera un dérèglement catastrophique des circuits économiques et financiers durement mis à l'épreuve dans la situation présente ; qu'elle assurera le recyclage vers les pays industriels des capitaux acquis par les pays pétroliers ; qu'elle permettra enfin la fixation d'un coût du pétrole ménageant les intérêts respectifs des pays producteurs et des pays consommateurs.

On pourrait alors escompter une reprise prochaine de la croissance économique et de l'expansion des échanges commerciaux dans le monde industrialisé, à des rythmes proches de ceux du passé (soit entre 4 % et 4,5 % pour la croissance de nos principaux partenaires commerciaux). Parallèlement, la hausse des prix mondiaux pourrait être ramenée à un taux annuel moyen compris entre 6 % et 8 % sur la période du VII<sup>e</sup> Plan.

Il serait cependant imprudent de n'envisager que cette hypothèse favorable.

D'une part, le maintien des tensions inflationnistes, de nouvelles hausses sur les marchés des matières premières ou l'aggravation des difficultés monétaires et financières internationales pourraient contraindre les Etats industriels à pratiquer une

politique alternant les relances et les coups d'arrêts. Dans une telle hypothèse, les croissances des principales économies et celle du commerce international pourraient connaître des rythmes à moyen terme sensiblement inférieurs aux tendances des deux dernières décennies, par exemple de l'ordre de 2,5 % par an.

D'autre part, et sans aller jusqu'à envisager des perspectives catastrophiques de désorganisation de l'économie mondiale, on ne peut exclure des ruptures d'approvisionnements ou des changements de prix brutaux qui viendraient affecter le développement de notre économie.

### *Les atouts de l'économie française.*

Le dynamisme démographique qui a caractérisé notre pays depuis 1945 continuera à produire ses effets au cours du VII<sup>e</sup> Plan. Les ressources en main-d'œuvre croîtront de plus de 1 % l'an par suite, notamment, de l'augmentation des taux d'activité féminine et de la substitution, au sein de la population active, de générations nombreuses à des classes d'âge dont les effectifs réduits correspondent aux années creuses 1914-1918. Cette main-d'œuvre nouvelle possède un niveau d'éducation relativement élevé.

Notre pays est un de ceux qui ont modernisé le plus intensivement leur appareil de production : le taux d'investissement productif est passé de 13 % au cours des années 1950 à près de 18 % en 1973. Cette modernisation n'a bien évidemment pas épuisé tous ses effets ; sauf modification brutale des comportements ou des conditions extérieures, la productivité apparente du travail devrait continuer à croître à un rythme assez proche de celui du passé (de l'ordre de 5 % à 5,5 % l'an), plus rapide que celui de nos principaux partenaires.

Enfin, au cours des quinze dernières années, l'économie française s'est insérée dans un système ouvert et dynamique d'échanges internationaux. Le tiers de la production industrielle est exporté : les marges de compétitivité acquises en 1969 ont été dans l'ensemble conservées et les producteurs français ont réussi à élargir leurs parts de marchés. Ces performances ont été obtenues au cours d'une période caractérisée par une forte utilisation des capacités de production. Cette tension intérieure n'a toujours pas permis d'exploiter au mieux nos débouchés extérieurs. Aussi, le ralentissement actuel de l'activité pourrait-il permettre, si le contexte extérieur redevenait favorable, un progrès supplémentaire des ventes françaises sur les marchés intérieur et extérieur.

### *Des faiblesses structurelles.*

Les exportations françaises reposent encore sur un nombre trop limité d'activités et de firmes et la balance des services est fortement et structurellement déséquilibrée.

Par ailleurs la forte croissance que nous avons connue jusqu'en 1973 s'est accompagnée d'une accélération de la hausse des prix ; celle-ci ne s'explique pas seulement par les dérèglements monétaires internationaux, mais aussi par la propension de notre économie à l'inflation. Indépendamment des fortes rigidités inflationnistes qui affectent encore nos structures économiques, la persistance de comportements inflationnistes en matière de prix et de revenus nominaux traduit les tensions que suscite le partage du produit national entre les diverses catégories sociales et entre consommation et investissement. En particulier, l'accroissement continu du taux d'investissement qui a caractérisé la croissance de l'économie française depuis quinze ans n'a pu être concilié avec l'augmentation rapide des rémunérations que par des relèvements de prix et un recours excessif au crédit.

Ces facteurs internes nous imposent de veiller à ce que la reprise ne s'accompagne pas de nouveaux dérapages inflationnistes qui compromettraient notre développement.

## II. — Le VII<sup>e</sup> Plan : une stratégie offensive et rigoureuse.

Les incertitudes qui pèsent sur l'issue de la crise mondiale nous placent dans une situation très différente de celles qui existaient au moment de l'élaboration des Plans précédents. La croissance économique française dépend en effet étroitement de celle de ses principaux partenaires commerciaux même si les atouts de notre pays lui ont permis et continuent à lui permettre des performances supérieures : un taux de croissance moyen de 6 % au cours des quinze dernières années, supérieur de plus de 1 % au taux moyen de nos partenaires.

Il n'est donc pas possible de préparer le Plan à partir d'une seule hypothèse de croissance, dont il suffirait de préciser le contenu sectoriel, les conditions d'équilibre interne et externe et la répartition des résultats.

La poursuite d'objectifs fermes dans une période de grandes incertitudes suppose, en revanche, que soit bien marquée la hiérarchie des priorités et que soient évaluées et prises en compte les contraintes qui risquent d'être imposées à notre économie ; c'est donc une véritable stratégie que le Gouvernement entend développer.

Cette stratégie doit être *offensive* : c'est en visant une croissance soutenue, des performances élevées et non en se repliant sur lui-même ou en répartissant une offre d'emplois limitée que notre pays devra atteindre des objectifs ambitieux, au premier rang desquels les objectifs prioritaires que sont le retour au plein emploi et le rétablissement de l'équilibre des paiements courants.

Cette stratégie doit être *rigoureuse* : son succès sera fonction de notre capacité à maîtriser l'inflation et à contenir la demande dans les limites compatibles avec les ressources disponibles pour le marché intérieur.

Les résultats de cette stratégie dépendent enfin d'un contexte international que nous pourrions influencer, non pas maîtriser : elle doit donc comporter des précautions, de façon à nous mettre en mesure de faire face aux aléas.

### A. — Deux objectifs prioritaires : le plein emploi et l'équilibre extérieur.

*Assurer le retour au plein emploi.*

Offrir un emploi satisfaisant à tous ceux qui désirent travailler est un objectif permanent. Ses conditions de réalisation au cours du VII<sup>e</sup> Plan doivent être examinées avec d'autant plus d'attention que l'accroissement de la population active sera important et que l'évolution internationale risque de limiter nos possibilités de croissance.

Les emplois à créer au cours des cinq prochaines années devront permettre à la fois de résorber le chômage constaté en 1975 et de répondre aux nouvelles demandes d'emplois qui se manifesteront entre 1976 et 1980.

Compte tenu des hypothèses que l'on peut formuler sur l'évolution de la productivité du travail et en retenant comme orientation un abaissement de la durée moyenne du travail à quarante heures par semaine d'ici 1980, un taux de croissance de 5 % à 5,5 % permettrait de rétablir une situation de l'emploi proche de celle des années passées. Mais l'expérience des dernières années a montré que, dans la mesure où elle s'accompagne d'une substitution accélérée du capital au travail et d'inadaptations partielles des offres aux demandes d'emploi, une forte croissance ne suffit pas à assurer le plein emploi de la main-d'œuvre nationale, tout en exigeant le recours à un courant continu d'immigration. Ce sont tout à la fois des orientations sectorielles de la

croissance, les caractéristiques de l'investissement, les conditions d'emploi et de travail qui doivent être réexaminées ; dans cette perspective, une impulsion nouvelle devra être donnée à la politique de l'emploi et de la formation.

Si les circonstances extérieures nous imposaient une nette modération de la croissance, le rétablissement du plein emploi serait beaucoup plus difficile à obtenir ; il impliquerait des modifications plus radicales des politiques et des comportements en matière d'emploi.

L'ensemble de ces actions verront leurs modalités précisées dans la seconde phase de préparation du Plan, suivant les lignes définies plus loin.

### *Rééquilibrer la balance des paiements avant la fin du VII<sup>e</sup> Plan.*

Afin d'assurer son approvisionnement en énergie et en matières premières, la France doit trouver de nouveaux débouchés pour ses produits sur les marchés étrangers. Si elle ne parvenait pas à équilibrer ses relations économiques et financières avec le monde extérieur, elle s'engagerait dans la voie d'un endettement permanent. L'accumulation de déficits successifs et la charge de la dette qui l'accompagnerait auraient pour effet de la lier à ses créanciers au détriment de son autonomie de décision et d'appauvrir à terme son économie.

C'est pourquoi le Gouvernement s'est fixé pour objectif de rééquilibrer la balance des paiements d'ici 1980. Plus précisément, toutes mesures devront être prises pour que le solde de nos paiements courants soit redevenu positif en 1980, de telle sorte que nous ayons alors engagé le remboursement de la dette antérieure. Les perspectives qui se dégagent des travaux menés par les experts montrent qu'un tel objectif n'est pas hors de portée, mais qu'il ne pourra être atteint qu'au prix d'un grand effort, d'inflexions sensibles dans nos comportements et d'aménagements de nos structures économiques.

Cet objectif nous impose d'abord de transférer progressivement quelque 3 % de la production intérieure brute de la demande interne vers la demande extérieure par rapport à la situation de 1974. Ceci nous obligera à contenir durablement la croissance des dépenses intérieures d'environ 0,5 % en deçà de la croissance de la production, quel que soit le rythme de cette dernière. Une croissance assez soutenue permettrait de réaliser plus facilement ce transfert en limitant le ralentissement de la demande intérieure par rapport aux années passées. Elle assurerait, par ailleurs, à nos entreprises le dynamisme nécessaire pour appuyer leurs efforts à l'exportation. Mais l'objectif devra être tenu même dans l'hypothèse où les perspectives extérieures seraient moins favorables.

Il ne pourra l'être qu'au prix du développement de nos exportations et de nos activités de service vers l'étranger, du maintien de la compétitivité de nos entreprises sur le marché intérieur et de la réduction de notre dépendance extérieure en énergie, en matières premières et en demi-produits. Ces efforts appelleront une adaptation de notre appareil productif et de notre politique commerciale selon les lignes d'action proposées dans la deuxième partie du présent rapport.

### **B. — Une condition de succès : maîtriser l'inflation.**

Le retour à une inflation aussi forte que celle que nous avons connue à la fin de 1973 et au début de 1974 rendrait impossible un développement économique satisfaisant.

Une hausse aussi importante des prix intérieurs risquerait d'entraîner une dévalorisation de notre monnaie qui alourdirait la charge de nos importations, notamment en énergie et matières premières. L'altération de la confiance dans le franc

rendrait plus difficile le financement du déficit de notre balance des paiements, pendant toute la période nécessaire au rétablissement de son équilibre, et plus coûteux l'endettement correspondant.

Pour autant, elle ne faciliterait pas la réalisation du plein emploi : bien au contraire, la nécessité impérieuse à laquelle nous serions contraints de mettre en œuvre dans les pires conditions une nouvelle politique de stabilisation, nous éloignerait durablement de cet objectif.

Enfin, la poursuite de l'inflation ne manquerait pas, dans un contexte difficile, d'avoir des conséquences sociales graves, en creusant l'écart entre ceux qui peuvent ajuster leurs revenus sur l'évolution des prix et ceux qui ne disposent pas de cette latitude.

Ce sont les raisons qui ont conduit le Gouvernement à engager une politique ferme de lutte contre l'inflation. Cette politique devra être prolongée au cours du VII<sup>e</sup> Plan par une action visant d'une part à maîtriser durablement la demande intérieure, d'autre part à éliminer les foyers générateurs de tensions inflationnistes.

### *Maîtriser de manière durable la demande intérieure.*

La nécessité de dégager d'ici 1980 l'excédent commercial requis pour rééquilibrer notre balance des paiements risque de renforcer les tensions qui se manifestent déjà pour le partage du produit national. Elle nous imposera un important effort de maîtrise des différents éléments de la demande.

L'expérience des années récentes a en effet mis en lumière les dangers, du double point de vue de l'inflation et des échanges extérieurs, d'une croissance trop tendue, à la limite des capacités de production. Il s'agit pour l'avenir d'éviter tout risque de surchauffe non pas en freinant systématiquement la demande mais en faisant preuve de prudence et de rigueur à l'égard de l'évolution de ses divers éléments.

La part de la consommation dans la production intérieure brute devra être réduite, ce qui suppose soit que l'épargne des ménages progresse nettement plus vite que leurs revenus, soit que ces derniers progressent moins rapidement que la production, dans des conditions qui assurent, en tout état de cause, la progression du pouvoir d'achat des revenus les plus modestes. Il faudra déterminer avec soin, au cours de la seconde phase de préparation du Plan, dans quelles proportions doit s'effectuer ce partage, compte tenu de la nécessité de consolider, par ailleurs, l'épargne propre des entreprises.

Cet effort d'épargne devra être accompagné d'actions tendant à économiser le capital : nous ne parviendrons en effet à financer sans inflation les investissements nécessaires à l'adaptation de notre système productif et à la réalisation du progrès social que par une plus grande rigueur dans les choix des investissements, qu'il s'agisse de la construction résidentielle, des équipements collectifs ou de l'investissement productif.

Le souci de contenir la demande intérieure et de développer l'épargne devra guider la gestion des finances publiques dans le sens d'un maintien de leur équilibre d'ensemble et d'un contrôle vigilant de la progression des dépenses et des transferts.

Enfin la politique du crédit devra tendre à maintenir en permanence la croissance de la masse monétaire au voisinage de la croissance prévue pour la production intérieure brute en valeur.



### *Réduire les foyers générateurs de tensions inflationnistes.*

L'excès de la demande globale n'est pas la seule cause d'inflation. Celle-ci est entretenue en permanence par des pratiques et par des déséquilibres localisés qui affaiblissent la résistance de l'économie à l'inflation. A cet égard, lors de la préparation du Plan, une attention particulière sera portée aux écarts qui pourraient apparaître entre les besoins et les disponibilités de certaines catégories de main-d'œuvre qualifiée. Les déséquilibres durables ou excessifs entre la demande et l'offre de certains produits devront être évités. Les problèmes liés à la spéculation foncière, à l'organisation des circuits de distribution, aux règles de fonctionnement des marchés, à la politique des prix et de la concurrence devront être étudiés.

La lutte contre l'inflation passe enfin par une action collective visant à rapprocher l'évolution des revenus nominaux d'une évolution du pouvoir d'achat compatible avec le maintien des équilibres économiques. Il conviendra d'étudier dans quelle mesure la formulation régulière d'indications ou de recommandations à ce sujet et une amélioration des procédures de négociation collective des revenus pourraient y contribuer.

Cette action ne saurait être dissociée des efforts qui seront entrepris pour réduire les inégalités de revenus.

### **C. — Une précaution : nous préparer à faire face aux aléas.**

Le taux de croissance n'est pas un objectif en soi, mais un indicateur synthétique commode pour apprécier les possibilités de progrès dans un certain nombre de domaines et pour éclairer les décisions prises par nombre d'agents économiques. Or la détermination d'un taux réaliste pour la période à venir ne sera pas aisée.

D'une part, les inflexions qui devront être apportées à notre mode de développement pour tenir compte des orientations durables pourraient avoir des répercussions sur le taux de croissance tel qu'il est mesuré par nos indicateurs habituels. Il conviendra d'analyser plus précisément ces répercussions éventuelles, dans la deuxième phase de préparation du Plan, en vue d'éclairer les arbitrages qui devront être opérés entre les objectifs économiques et sociaux du Plan.

D'autre part, le taux de croissance réalisable au cours du VII<sup>e</sup> Plan dépendra de notre capacité à maîtriser l'inflation. Le Gouvernement, pour sa part, est résolu à faire en sorte que cette condition de notre développement soit satisfaite, ce qui nous permettrait, si le contexte extérieur s'y prête, de réaliser une croissance soutenue, facilitant le retour au plein emploi.

Enfin, le taux de croissance que nous pourrions réaliser au cours des cinq ans à venir sera largement fonction de l'issue de la crise mondiale actuelle et de l'évolution des échanges internationaux, même si nous devons nous proposer de réduire cette dépendance, c'est-à-dire accroître l'écart entre notre taux de croissance et ceux de nos partenaires.

Considérant que nous devons rechercher une croissance soutenue et qu'il est raisonnable de penser que l'évolution de l'économie internationale redeviendra favorable, le Gouvernement demandera au Commissariat général du Plan d'apprécier et de préciser, au cours de la deuxième phase, les conditions de réalisation d'une croissance mieux orientée et plus équilibrée que par le passé, correspondant à un accroissement de la production intérieure brute se situant entre 5 % et 5,5 % par an.

Il serait cependant imprudent de faire abstraction du risque d'un ralentissement durable des échanges internationaux.

Dans un tel contexte, l'économie française pourrait se voir durablement imposer une croissance qui, même supérieure à celle de ses principaux partenaires commerciaux, serait très sensiblement ralentie par rapport au passé. Compte tenu de l'obligation d'assurer l'équilibre de la balance des paiements, une politique autonome de soutien de l'activité ne pourrait avoir qu'une portée limitée. Le maintien du plein emploi obligerait à un nouvel arbitrage entre durée de travail et croissance des revenus. Les conditions du partage social seraient aggravées et le poids de charges fixes pour la collectivité alourdi. La maîtrise de l'inflation impliquerait des efforts accrus pour contrôler l'évolution des prix, des revenus, des transferts sociaux et des finances publiques.

Pour nous préparer à faire face à une telle éventualité, le Gouvernement demandera au Commissariat général du Plan d'étudier au cours de la seconde phase les actions qui, dans l'hypothèse d'un taux de croissance de l'ordre de 3,5 % à 4 %, seraient de nature à préserver l'emploi, à répartir équitablement le revenu national et à assurer les progrès les plus urgents dans les conditions de vie des Français.

Bien qu'assez contrastées, ces deux hypothèses ne sauraient être regardées comme encadrant le champ de toutes les éventualités possibles. Leur étude n'a pas pour objet de préparer le choix d'une voie moyenne de croissance qui serait considérée comme la plus probable. Elle a pour but d'éclairer la détermination des objectifs et des programmes d'actions prioritaires du Plan, en permettant de définir les actions qui devront être engagées en tout état de cause et d'identifier celles qui, bien que bénéfiques dans l'une des hypothèses, pourraient compromettre notre développement à long terme si l'autre se réalisait. C'est cette recherche des précautions à prendre en toute hypothèse et des ripostes possibles aux aléas qui donnera au VII<sup>e</sup> Plan sa dimension stratégique.

## DEUXIÈME PARTIE

### *Des lignes d'action*

Les travaux de la seconde phase de préparation du VII<sup>e</sup> Plan auront pour objet de préciser les objectifs correspondant aux orientations durables et à la stratégie proposées dans la première partie de ce rapport, et de définir les actions qui permettront de les atteindre.

Les travaux menés par le Commissariat général du Plan ont déjà fait apparaître les principales lignes suivant lesquelles les actions à mener pourraient se développer. C'est à partir de ces lignes d'action, présentées ici par domaine d'intervention (1), que le Gouvernement, éclairé par les débats qui s'instaureront sur le présent rapport, élaborera les directives qu'il adressera au Commissaire au Plan pour la seconde phase des travaux.

L'ampleur, les modalités, le calendrier de certaines de ces actions seront affectés par les performances que pourra réaliser notre économie, mais l'étude de deux hypothèses de croissance mettra en évidence celles qui sont susceptibles d'accroître, quoi qu'il arrive, nos chances de réaliser les objectifs. Il sera ainsi possible, au cours de la seconde phase, de sélectionner et de mettre au point des programmes d'action prioritaires assortis d'engagements fermes. Cette mise au point comportera l'étude des conditions à remplir pour assurer la réalisation de ces programmes y compris dans la moins favorable des deux hypothèses.

#### **I. — La production.**

La réalisation des objectifs du VII<sup>e</sup> Plan reposera, pour une large part, sur les entreprises françaises, leur capacité à exporter, leurs choix en matière d'investissements ou leur aptitude à offrir en nombre suffisant des emplois adaptés.

L'action des pouvoirs publics visera à faciliter et promouvoir les transformations nécessaires de l'appareil productif.

Ils agiront dans ce sens en cherchant à maintenir le dynamisme général de notre économie et en veillant à ce que les actions ou réformes engagées dans différents domaines ne compromettent pas la compétitivité des entreprises par les charges qu'elles leur imposeraient.

---

(1) Les neuf domaines retenus sont : la production, les échanges extérieurs, le financement, l'emploi, les revenus et les patrimoines, les services collectifs, le cadre de vie et l'aménagement du territoire, la décentralisation, les Départements et Territoires d'Outre-Mer.

Des mesures de portée générale seront sans doute insuffisantes. Aussi, seront-elles complétées par des interventions sélectives en faveur d'activités ou de projets dont la priorité aura été déterminée compte tenu des objectifs du Plan. Ces interventions devront faire l'objet de procédures contractuelles incluant des engagements pris par les entreprises ou les secteurs concernés.

Les entreprises et administrations publiques ont un rôle important à jouer, tant par le développement de leurs activités propres que par les commandes qu'elles passeront aux industries dont elles sont clientes, par exemple, dans les secteurs nucléaire, aéronautique ou de télécommunications; en outre, le choix de leur mode de financement peut aider à la réalisation d'un meilleur équilibre global de l'épargne et de l'investissement.

L'agriculture et l'industrie, en raison de leur rôle dans le rééquilibrage de notre balance extérieure, font l'objet de propositions d'action dès cette phase préliminaire de préparation du Plan. D'autres secteurs devront recevoir une attention particulière de la seconde phase. S'agissant du commerce, on examinera les conditions dans lesquelles devrait se poursuivre l'amélioration de l'équipement commercial, notamment en ce qui concerne les centres de proximité, la rationalisation des circuits de distribution et l'adaptation des entreprises petites et moyennes à l'évolution du contexte économique et social. La contribution que l'artisanat peut apporter à l'emploi, à l'activité économique et à l'amélioration de la qualité de la vie devra faire l'objet d'un examen attentif.

#### **A. — Maintenir le dynamisme de notre agriculture.**

L'effort continu de modernisation et d'équipement qu'elle a poursuivi depuis vingt-cinq ans a permis à notre agriculture de garantir pour l'essentiel l'approvisionnement du pays, puis de prendre une place de plus en plus importante dans notre commerce extérieur.

Les exportations de produits alimentaires constituent un élément essentiel de notre développement, tant du point de vue de l'équilibre de la balance des paiements que du point de vue de l'évolution du revenu des agriculteurs. Elles ont plus que triplé en volume depuis dix ans et représentent aujourd'hui 20 % de la production agricole. Le solde de ces échanges est devenu largement positif.

Ce dynamisme a été grandement favorisé par la création du marché communautaire qui absorbait en 1973 66 % de nos exportations agro-alimentaires contre 39 % en 1963. Dans les modifications qui pourraient être apportées, non pas aux principes, mais aux modalités de mise en œuvre de la politique agricole commune, le Gouvernement s'efforcera d'obtenir que des moyens soient mis en place pour permettre à l'agriculture de mieux répondre aux aléas de la production et de la demande.

Améliorer la compétitivité des produits français, accroître le volume des exportations et réduire sur certains points notre dépendance à l'égard de l'étranger, telles devront être les orientations principales de la politique de la production agricole au cours du Plan.

L'effort entrepris en matière d'organisation économique devra être renforcé. Par ailleurs, la politique de restructuration des exploitations devra être orientée, de façon à faciliter l'établissement des jeunes, et les modalités de financement réexaminées. L'efficacité du soutien de l'Etat à l'exportation sera recherchée par une meilleure coordination des services et une réglementation mieux adaptée. Enfin, il conviendra de pallier certaines insuffisances du dispositif d'exportation, qu'il s'agisse de l'appareil commercial ou des infrastructures.

Pour réduire notre dépendance à l'égard de l'extérieur, un effort particulier devra être entrepris en ce qui concerne les protéagineux et le bois.

La croissance et les conditions favorables de la production agricole au cours des dernières années ont permis l'amélioration de la situation de l'ensemble des agriculteurs mais il demeure d'importantes disparités au sein du monde agricole. Un effort particulier pour les agriculteurs les plus défavorisés apparaît donc indispensable.

Cet effort pourra se situer exceptionnellement dans le cadre de mesures spécifiques sélectives, complémentaires de la politique de production ou, plus normalement, dans le cadre de mesures plus générales de correction des inégalités sociales.

## **B. — Renforcer les structures industrielles.**

L'industrie française, qui a connu un développement rapide au cours des dernières années, doit aujourd'hui s'adapter à des perspectives nouvelles, notamment à une nouvelle division internationale du travail. Les études engagées devront permettre au Gouvernement de proposer au Parlement, dans le dispositif du Plan, les voies et les moyens du redéploiement de notre appareil industriel, en fonction notamment de la nécessité d'économiser l'énergie, d'adapter notre production aux besoins des marchés extérieurs et de résoudre les problèmes de l'emploi.

On peut cependant souligner dès maintenant certaines orientations, les unes de nature structurelle, les autres de caractère sectoriel.

### *Un rôle accru pour les petites et moyennes entreprises.*

Les actions menées au cours des V<sup>e</sup> et VI<sup>e</sup> Plans ont permis la création de groupes importants dont quelques-uns ont atteint une taille internationale et qui réalisent une large part de nos exportations. Cet effort devra être poursuivi.

Le développement des entreprises petites et moyennes n'en est pas moins indispensable. Celles-ci peuvent jouer sur les marchés extérieurs un rôle plus important qu'elles ne le font actuellement.

Les petites et moyennes entreprises ont également un rôle spécifique à jouer à côté des grandes pour un bon équilibre économique. Elles permettent, conjointement avec les établissements de grandes entreprises, une meilleure répartition des activités sur le territoire. Elles contribuent au dynamisme des villes petites et moyennes et au développement des régions à faible concentration urbaine.

Ces entreprises ont des difficultés spécifiques liées notamment à leurs difficultés d'accès au crédit ou au marché financier et à leur faible pouvoir de négociation avec les grandes entreprises. Il convient d'examiner par quels moyens les mesures de portée générale, notamment en matière de crédits, pourraient être modulées et appliquées en fonction de leur taille.

De surcroît, une politique active de développement de la moyenne industrie ne peut aller sans la mise en œuvre de mécanismes d'aide à la conversion. Ces mécanismes seront examinés, à la lumière de l'expérience du Comité de restructuration industrielle et des propositions du Comité d'étude pour la réforme de l'entreprise.

### *Des interventions sélectives.*

Des interventions des pouvoirs publics sont nécessaires dans les secteurs susceptibles d'un développement rapide que ne peut assurer seul le jeu des mécanismes du marché et dans ceux qui rencontrent des difficultés d'adaptation auxquelles ils ne peuvent eux-mêmes faire face.

Certains secteurs de biens d'équipement doivent être renforcés.

La production de biens d'équipement s'est considérablement accrue au cours des dix dernières années et une part de plus en plus grande des produits fabriqués a été exportée. Mais le développement industriel intensif qui a marqué cette période a entraîné un accroissement parallèle des importations, si bien que la balance des échanges relative aux biens d'équipement ne s'est pas améliorée, jusqu'en 1973 tout au moins. Afin de tirer parti au maximum des nouveaux débouchés offerts par les pays en voie de développement qui s'industrialisent et de répondre aux besoins des Français, les constructeurs de certaines catégories de biens d'équipement devront, au cours du VII<sup>e</sup> Plan, accélérer leur développement. L'effort visera à maintenir et renforcer dans l'immédiat les positions déjà acquises. Il visera aussi, dans une perspective à plus long terme, le développement des produits les plus avancés techniquement, afin d'assurer la place de la France dans une nouvelle division internationale du travail.

L'adaptation de certains secteurs devra être facilitée.

La préparation du VII<sup>e</sup> Plan devra aussi porter attention à certains secteurs confrontés à des problèmes d'adaptation particulièrement marqués. Il en est ainsi, par exemple, des industries aéronautique et automobile qui ont fortement contribué à nos exportations et qui, dans un contexte plus difficile, devront trouver les voies permettant de valoriser leur potentiel de main-d'œuvre, de cadres et de techniques. Dans le bâtiment et les travaux publics, de profondes transformations sont également nécessaires pour favoriser la substitution de main-d'œuvre française à la main-d'œuvre étrangère, la revalorisation des conditions de travail et une industrialisation accrue de la production de logements neufs.

## II. — Les échanges extérieurs.

L'équilibre extérieur sera dans une large mesure la résultante de l'adaptation et de la modernisation de l'appareil de production. Mais des mesures spécifiques sont nécessaires.

### A. — Ralentir la croissance des importations d'énergie et de matières premières.

Le poids des importations d'énergie et de matières premières dans la balance extérieure et la dépendance dans laquelle nous nous trouvons vis-à-vis de l'étranger pour ces produits exigent que soient poursuivis des programmes ambitieux d'économies, de recyclage et de développement de ressources nationales.

Le taux de dépendance en matière d'énergie est actuellement de 75 % ; il devrait être ramené à un chiffre de l'ordre de 55 % à 60 % en 1985. Cet objectif pourra être atteint par une politique stricte d'économie, par la recherche et la mise au point de techniques permettant de réduire les consommations, de récupérer les énergies résiduelles et de développer les énergies nouvelles, enfin par le développement de toutes les ressources intérieures qui peuvent être rentables aux nouvelles conditions du marché. La régression de la production de charbon sera ralentie tandis que sera lancée une campagne de prospection pétrolière en France et sur son plateau continental.

En attendant le développement d'énergies nouvelles, c'est l'énergie nucléaire qui à long terme peut le plus largement contribuer à réduire notre dépendance : l'objectif est qu'elle couvre le quart de nos besoins énergétiques en 1985. La sécurité de l'approvisionnement en combustibles fissiles sera assurée par le développement de notre industrie de l'uranium. La plus grande attention sera portée à la sûreté des installations nucléaires et à leur localisation. Le Gouvernement est très conscient des préoccupations légitimes des Français à cet égard et souhaite qu'un vrai débat s'instaure à ce sujet. Le Parlement aura clairement à en délibérer.

En ce qui concerne les *matières premières*, des mesures seront prises en vue de développer la production minière intérieure, recycler les métaux usagés et réduire les consommations. La sécurité de nos approvisionnements devra être améliorée par des contrats d'association avec les fournisseurs considérés comme les plus sûrs et par la constitution de stocks. Notre action dans les relations internationales cherchera à réduire, par la mise en place de mécanismes régulateurs, la fluctuation des cours.

Des économies d'importation pourront également être réalisées par l'accroissement des capacités de production de certains biens intermédiaires nécessaires à l'industrie.

## **B. — Vendre nos produits, biens et services, sur les marchés extérieurs.**

Un solde élevé des échanges de produits agricoles et alimentaires est nécessaire à un retour à l'équilibre extérieur. Mais la réalisation d'un fort excédent commercial dépendra en premier lieu de la croissance de nos exportations de biens industriels et de l'ensemble des services qui les précèdent, les accompagnent ou les suivent. S'il est nécessaire que l'appareil productif se mette en mesure de répondre aux demandes extérieures, le développement de nos exportations exige aussi le renforcement de nos moyens de pénétration sur les marchés.

Les procédures actuelles de financement et de garantie mettent nos exportateurs dans une situation comparable à celle de leurs concurrents et n'appellent que quelques aménagements et simplifications.

Une attention particulière devra être portée aux investissements industriels de firmes françaises à l'étranger. Les efforts entrepris pour renforcer nos réseaux commerciaux devront être poursuivis ; il est en effet indispensable d'offrir à l'industrie française, y compris les petites et moyennes entreprises, un ensemble complet de services liés à une opération commerciale, allant de la prospection au service après vente, d'orienter, le cas échéant, les programmes de production industrielle, d'assurer une présence permanente sur les marchés extérieurs, notamment ceux où notre pénétration est faible.

Cette action à moyen terme doit s'accompagner d'une amélioration rapide de la connaissance et de la prospection des marchés, ainsi que d'une centralisation permanente des informations recueillies. Elle appelle en outre une meilleure coordination et un renforcement des moyens d'assistance mis à la disposition des entreprises, tant en France qu'à l'étranger. Elle implique enfin un réexamen du statut des Français à l'étranger, notamment en ce qui concerne la protection sociale et l'emploi au retour.

Les progrès de nos ventes aux pays en voie de développement seraient facilités par l'extension des activités de coopération et d'assistance technique. L'essor de la demande de biens d'équipement, notamment de grands ensembles, appelle une intervention croissante des bureaux d'études et de l'ingénierie. Dans une perspective à plus long terme, l'effort devrait aussi porter sur le développement d'un climat culturel favorable : assistance culturelle, formation des cadres, accueil des stagiaires, création d'instituts à l'étranger, etc.

Il sera essentiel de remédier à nos faiblesses dans le domaine des services annexes aux opérations commerciales, en particulier les transports et les assurances. Des progrès importants devraient être accomplis pour obtenir une meilleure couverture de notre commerce par le pavillon français : le plan de croissance de la marine marchande adopté par le Gouvernement constitue déjà une étape importante mais c'est un concours plus efficace de l'ensemble des activités de transport à l'exportation, notamment des auxiliaires, qui devrait être recherché. La profession des assurances est loin d'apporter à la balance française une contribution équivalente à celle qu'elle apporte dans certains pays concurrents. Les moyens de renforcer son activité hors des frontières et de développer les services de réassurance devront être étudiés.

La France doit pouvoir réaliser un excédent de sa balance touristique ; des mesures concernant les capacités d'hébergement, la promotion touristique, la qualité de l'accueil et l'étalement des vacances seront étudiées au cours de la seconde phase.

Enfin, en ce qui concerne la balance des brevets et licences, il sera nécessaire d'en analyser les composantes et d'étudier les moyens de réduire notre déficit.

### III. — Le financement.

Le financement des investissements nécessaires au développement économique et social devra être assuré dans des conditions moins inflationnistes que par le passé.

#### A. — Réduire les modes inflationnistes de financement.

Le financement de l'économie ne doit pas reposer sur une épargne forcée liée à la hausse des prix et à une création monétaire excessive.

Le contrôle de la *création monétaire* devra être maintenu en vue d'éviter que celle-ci n'alimente la demande intérieure et n'incite en outre les entreprises à un surendettement qui compromettrait à terme leur équilibre financier. Pour éviter une expansion trop rapide du crédit, due notamment à la « transformation » pratiquée par les banques, il convient d'envisager une politique de régulation à moyen terme de la masse monétaire. Les modalités d'une telle politique, qui seront recherchées au cours de la deuxième phase de préparation du Plan, devront préserver une souplesse suffisante pour ne pas paralyser l'action conjoncturelle.

Les actions tendant à mieux maîtriser l'évolution des revenus nominaux, selon les orientations définies par ailleurs, pourront contribuer à contenir durablement la *hausse des prix*.

Celle-ci devra aussi être contenue par la politique de la concurrence dont les moyens devront être réexaminés en vue d'en accroître l'efficacité, que ce soit par un renforcement de la répression des ententes et des abus de position dominante, aux niveaux national et communautaire, par une révision des règles du jeu en matière de restructuration et de concentration — pour que le mouvement en cours, qui reste nécessaire, ne s'effectue pas au détriment de la concurrence — par une meilleure application des règles qui tendent à assurer une concurrence effective et loyale dans les activités commerciales, ou par le soutien des organisations de consommateurs et de l'Institut national de la consommation, pour que les consommateurs soient plus en état de faire valoir leurs droits, en particulier à l'encontre des pratiques commerciales abusives et de la publicité mensongère.

Les mesures sectorielles de réglementation des prix devront enfin être examinées pour que leur mise en œuvre n'introduise pas de distorsions, notamment au détriment des secteurs engagés dans la concurrence internationale.



## B. — Développer l'épargne intérieure.

*L'épargne financière des ménages* devra être à la fois développée, notamment par rapport à l'épargne directement investie dans le secteur immobilier, consolidée pour ce qui concerne ses formes actuellement les plus liquides, orientée vers les placements longs sur le marché financier, en particulier vers le marché des actions, et canalisée vers les secteurs prioritaires au regard des objectifs du Plan.

Il conviendra de rechercher dans quelle mesure ces objectifs pourront être atteints grâce à :

— une politique de rémunération réelle de l'épargne stable ; le ralentissement de la hausse des prix devrait la favoriser, mais, pour asseoir nos financements sur des bases saines, la rémunération devra être adaptée à la stabilité effective des dépôts et à la durée des placements ;

— la création de nouvelles formules de plans d'épargne et d'instruments de placements intermédiaires entre les bons ou comptes d'épargne liquide ou à court terme et les titres à long terme ;

— une réglementation bancaire incitant davantage les intermédiaires financiers à rechercher des ressources longues auprès de leur clientèle ;

— un meilleur équilibre entre les avantages fiscaux accordés respectivement aux ménages qui empruntent en vue du logement et à ceux qui placent leur épargne sur le marché financier et, pour ce qui concerne ces derniers, entre la situation fiscale des actionnaires et celle des obligataires ;

— des mesures en faveur de l'épargne constituée par des titulaires de revenus modestes.

Une attention particulière devra être portée aux conditions d'un développement satisfaisant de *l'épargne propre des entreprises*.

La détérioration de la situation financière d'un grand nombre d'entreprises, notamment industrielles, caractérisée par un développement excessif de leur endettement par rapport à leurs fonds propres, interdit, en effet, d'envisager un schéma de financement des investissements qui ferait une part trop grande à l'emprunt.

Le renforcement des fonds propres des entreprises par un développement de l'épargne placée en actions implique que les sociétés rémunèrent mieux leurs actionnaires qu'elles ne l'ont fait dans le passé. La réalisation de bénéfices suffisants et le maintien de la part de leur épargne propre dans la valeur ajoutée permettraient aux entreprises à la fois d'améliorer les distributions de dividendes et d'autofinancer une partie importante de leurs investissements.

Or la part de l'épargne propre dans la valeur ajoutée des entreprises s'est dégradée au cours des cinq dernières années. Il paraît nécessaire de la rétablir durablement au niveau moyen de la période 1970-1973, au moins dans les secteurs industriels qui sont le plus lourdement endettés. Si ce rétablissement suppose une amélioration de la productivité des firmes, il implique aussi, compte tenu de la nécessité de limiter la hausse des prix, une modération de la progression de leurs charges fiscales et salariales directes ou indirectes.

Il conviendra de rechercher dans quelle mesure cette modération pourrait être atteinte, sans remise en cause de l'équilibre d'ensemble des finances publiques, par des modifications de l'assiette et du taux des cotisations sociales et par une révision de certaines règles fiscales relatives, par exemple, aux modes de comptabilisation des stocks et des immobilisations dans la mesure où elles auraient pour effet de gonfler artificiellement le bénéfice imposable des entreprises.

### C. — Mieux utiliser le capital.

Le financement non inflationniste de l'économie nécessite une utilisation plus efficace du capital qui devra être recherchée dans deux voies complémentaires.

*Une plus grande rigueur* des règles du jeu monétaires, financières et fiscales qui influent sur la décision d'investir.

Il faut viser, en premier lieu, à rétablir le plus rapidement possible un coût effectif du capital pour les emprunteurs, par des taux d'intérêt qui soient positifs, en termes réels. Une politique monétaire rigoureuse dans une économie assainie devrait le permettre. Il convient, en outre, d'examiner si subsistent les raisons qui ont conduit à faire bénéficier certains secteurs de taux artificiellement bas.

Il faut, en second lieu, lutter contre les phénomènes spéculatifs qui peuvent être à l'origine d'investissements stériles ou d'une majoration du coût de l'investissement. Les réformes entreprises dans le domaine foncier et la taxation généralisée des plus-values mise à l'étude par le Gouvernement sont de nature à y contribuer.

Il faut enfin apprécier si certaines règles fiscales relatives à la durée et au rythme d'amortissement ne doivent pas être revues dans le sens d'une plus grande neutralité à l'égard des choix d'investissement.

Cette plus grande rigueur du régime financier et fiscal de droit commun des investissements devrait être accompagnée de la mise en œuvre d'*interventions sélectives* en faveur des investissements jugés prioritaires, dont l'ampleur devrait être modulée en fonction de la conjoncture.

Cette sélectivité s'opérera en fonction de critères qui seront précisés dans la deuxième phase de préparation du Plan et qui pourraient être la contribution particulière d'une entreprise ou d'un secteur à la réalisation d'objectifs prioritaires. Il conviendra d'étudier les modalités administratives de coordination des aides et de simplification des relations entre les entreprises et les administrations concernées. Dans la mesure où les aides de l'Etat seraient consenties à une branche ou à un groupe d'entreprises déterminées pour l'obtention de résultats conformes à des objectifs fixés par le Plan, elles pourraient faire l'objet de programmes d'action prioritaires du Plan.

### D. — Maintenir l'équilibre des finances publiques.

Les exigences de rigueur et de sélectivité devront aussi caractériser, comme par le passé, la gestion des finances publiques.

*La rigueur* est nécessaire, parce qu'il y a lieu de contenir la demande intérieure, qu'un déséquilibre des finances publiques ne manquerait pas de relancer, compromettant la couverture de nos échanges extérieurs et l'efficacité de la lutte contre l'inflation.

De ce point de vue, il convient de viser un équilibre global des finances publiques, la capacité de financement de l'Etat compensant les besoins de financement des collectivités locales et de la Sécurité sociale.

Toutefois, la tendance à l'accroissement des transferts sociaux et des dépenses de fonctionnement et d'équipement des services publics risque d'être accentuée par les actions à engager en vue de réduire les inégalités sociales et d'améliorer

le cadre et la qualité de la vie. Cette évolution peut rendre difficile la réalisation de l'équilibre des finances consolidées de l'Etat, des collectivités locales et de la Sécurité sociale sans augmentation de la part des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) dans la production intérieure brute.

*La sélectivité* dans les dépenses, indispensable au maintien de l'équilibre, devrait viser à améliorer leur efficacité économique et sociale, tout en modérant leur croissance.

Les administrations auront, dans la conduite des travaux préparatoires de la deuxième phase du Plan, pour tâche et pour contrainte de repenser leurs missions et les réaffectations possibles de leurs moyens actuels, afin d'atteindre une efficacité accrue dans la réalisation de leurs objectifs prioritaires, même si leurs moyens supplémentaires doivent être limités.

En matière de transferts sociaux et de services collectifs, la sélectivité s'exercera selon les orientations définies par ailleurs et tendant, d'une part, à concentrer davantage la protection sociale sur les catégories qui en ont le plus besoin, d'autre part, à assurer un meilleur équilibre entre le fonctionnement des services collectifs et la mise en place de nouveaux équipements.

#### **IV. — L'emploi.**

Au cours de la seconde phase de préparation du Plan, il conviendra de déterminer les moyens propres à assurer au cours des prochaines années, la mise en œuvre d'une politique plus active de l'emploi.

##### **A. — Favoriser les investissements créateurs d'emplois.**

Les réorientations de l'appareil de production que rend nécessaires le rééquilibrage rapide et durable des échanges extérieurs devront tenir compte de la nécessité de créer un nombre suffisant d'emplois.

Certains éléments apparaissent d'ores et déjà favorables de ce point de vue : les investissements destinés à économiser la consommation d'énergie ou à développer des énergies nationales seront créateurs d'emplois ; les industries d'équipement, dont la capacité d'exportation doit être accrue, sont créatrices d'emplois particulièrement qualifiés ; la promotion commerciale des biens et services français requiert le concours de spécialistes en France et à l'étranger. Encore faut-il mettre en œuvre les actions nécessaires pour que la formation professionnelle soit adaptée à ces nouveaux besoins et que soient judicieusement choisies les implantations des nouveaux centres de production.

Indépendamment de ces aspects spécifiques, les préoccupations relatives à l'emploi devront marquer fortement l'ensemble de la politique d'investissement. Les travaux préliminaires du VII<sup>e</sup> Plan ont montré l'utilité d'un examen approfondi de cette politique : dans une croissance plus économe en capital les investissements nouveaux pourraient créer un plus grand nombre d'emplois, surtout si ces investissements sont effectués dans les zones géographiques où les ressources en main-d'œuvre permettent d'éviter le recours, inévitable dans d'autres zones, à une main-d'œuvre étrangère. Cette orientation, qui vise à donner la priorité aux investissements créateurs d'emplois sur ceux qui permettent d'économiser de la main-d'œuvre, rencontre toutefois des limites auxquelles nous devons être attentifs, afin de ne pas nuire à la compétitivité de notre industrie.

Il peut, dans certains cas, être difficile de concilier la volonté de maintenir ou d'augmenter le nombre d'emplois dans une entreprise ou un secteur donné avec celle d'améliorer la qualité de l'emploi ou les conditions de travail. Ce problème devra être approfondi lors de l'examen des orientations de la politique industrielle.

## **B. — Assurer un meilleur équilibre entre offres et demandes d'emploi.**

Une nouvelle impulsion sera donnée à la politique de l'emploi : protection des travailleurs, intervention sur le marché du travail, assistance aux conversions, formation.

La situation conjoncturelle a mis en lumière certaines insuffisances du régime actuel d'indemnisation du chômage : les réformes les plus urgentes interviendront avant même l'adoption du Plan. En tout état de cause, le Gouvernement s'attachera à rendre plus cohérents les dispositifs existants et à simplifier les procédures afin que l'effort des services publics puisse être tourné vers des fins plus productives.

Pour éviter que persistent les désajustements si souvent déplorés sur le marché du travail — dont l'effet s'ajouterait à celui d'une situation délicate du point de vue de l'équilibre global — les services publics de l'emploi développeront une action diversifiée aussi bien en direction des demandeurs que des offreurs d'emploi. Le réseau et les moyens d'accueil de ces services connaîtront au demeurant un nouveau développement quantitatif et qualitatif au cours du VII<sup>e</sup> Plan, l'effort étant engagé dès le début de la période.

L'efficacité des institutions chargées de l'information et du conseil professionnel ainsi que celle des organismes de la formation seraient accrues par une meilleure coordination des actions d'intervention directe sur le marché du travail d'un côté, de prévision et de production d'informations correctes de l'autre. Des progrès en ce sens sont en particulier nécessaires pour faciliter les reconversions que la conjoncture ou les adaptations structurelles de l'appareil productif risquent de multiplier.

La réforme qui vient d'être entreprise permettra au Ministère du Travail, par la création de la Délégation à l'emploi, de mieux assurer ses tâches de conception et de coordination. L'échelon régional prendra une importance nouvelle ; une plus grande efficacité des interventions de l'Etat sera recherchée par la déconcentration des procédures et des financements et par une meilleure coordination à ce niveau des services administratifs et des organismes publics de placement et de formation.

En ce qui concerne les travailleurs immigrés, il faudra, par le moyen de conventions avec les pays d'origine, poursuivre la mise en œuvre d'une politique comportant un contrôle strict des entrées, la lutte contre l'immigration clandestine et la répression des pratiques irrégulières de certains employeurs. L'action engagée pour améliorer les conditions d'accueil, d'emploi et de logement des travailleurs d'origine étrangère et de leur famille doit être poursuivie avec d'autant plus d'ampleur qu'elle est conforme à la fois à une exigence d'égalité sociale et au souci de créer des conditions favorables à l'emploi de travailleurs nationaux dans les secteurs dont ils s'écartent souvent en raison de l'insuffisance des rémunérations ou de conditions de travail médiocres.

## **C. — Développer la formation professionnelle.**

La formation professionnelle continue qui s'est développée dans le cadre du système mis en place par l'accord interprofessionnel de 1970 et les lois de juillet 1971 rassemble toutes les formations dispensées au-delà des formations initiales, qu'il s'agisse d'enseignement ayant une finalité professionnelle ou d'enseignement à caractère plus général. Son développement doit permettre de faciliter l'insertion sur le marché du travail de ceux dont la qualification est insuffisante ou mal adaptée aux emplois offerts, adultes ou jeunes recherchant un premier emploi.

Afin de mieux coordonner, au sein d'un système de formation alternée, la formation professionnelle et le système éducatif dont la réforme est à l'étude, il faudra réexaminer la répartition des tâches, des responsabilités et du financement entre les entreprises et l'Etat, et aménager l'appareil de formation en précisant le rôle des organismes publics concernés.

#### **D. — Réduire la durée du travail et assouplir le passage à la retraite.**

La réduction de la durée journalière et hebdomadaire du travail contribuera à l'amélioration des conditions de vie, notamment de la vie familiale. Elle devra être accordée dans son rythme et son ampleur aux conditions générales du développement économique au cours des prochaines années. En tout état de cause, il apparaît justifié sur le plan social et possible sur le plan économique de retenir dès maintenant comme orientation pour 1980 une durée hebdomadaire moyenne de quarante heures. La préparation du VII<sup>e</sup> Plan comportera l'approfondissement de cette orientation, dont la mise en œuvre doit, pour assurer les souplesses nécessaires, être recherchée de préférence par le moyen de dispositions conventionnelles. Il conviendra de préciser les dispositions relevant de l'initiative des pouvoirs publics. Celles-ci devront comporter des délais d'application permettant aux entreprises de prévoir et de mettre en œuvre les adaptations éventuellement nécessaires de leur organisation.

En ce qui concerne la retraite, une réforme sera étudiée dans la double perspective d'une progressivité des taux plus conforme à la liberté de choix des intéressés quant à l'âge de leur cessation d'activité et d'un déplafonnement des durées d'activité prises en compte (ce qui favorisera les travailleurs manuels ayant les carrières les plus longues). Il faudra en même temps rechercher les dispositions permettant une transition plus souple de l'activité à temps plein à la retraite, notamment par l'introduction de la possibilité d'une double liquidation de la retraite.

L'ampleur et l'échéancier des mesures qui seront apparues souhaitables en ce domaine seront déterminés dans le cadre d'un examen approfondi des perspectives à moyen terme de l'ensemble des transferts sociaux. Mais qu'il s'agisse de la durée du travail ou de la retraite, elles devront tenir compte de la situation économique et de ses conséquences sur l'emploi. Les implications d'une croissance sensiblement ralentie devront faire l'objet d'un examen particulièrement attentif.

#### **E. — Améliorer les conditions de travail.**

Des actions devront être entreprises pour poursuivre l'amélioration des conditions de travail. L'hygiène et la sécurité, la médecine du travail, le travail posté et de nuit sont les principaux domaines dans lesquels des progrès apparaissent souhaitables. Il faudra s'efforcer de remédier d'abord aux situations des plus défavorisés.

La préparation du Plan comportera la définition d'un ensemble de moyens destinés à améliorer la condition des travailleurs manuels, conformément aux orientations indiquées ci-dessus. En ce domaine également, il appartient aux organisations d'employeurs et de travailleurs de définir, si possible par voie conventionnelle, les étapes du progrès. Les pouvoirs publics ont cependant la responsabilité d'établir un cadre législatif et réglementaire chaque fois que nécessaire et de renforcer leurs moyens de contrôle.

## V. — Les revenus et les patrimoines.

Notre pays doit franchir, au cours du VII<sup>e</sup> Plan, une étape significative dans la voie de la réduction des inégalités de revenus et de patrimoines. Cet objectif ne peut être dissocié de celui d'obtenir une meilleure maîtrise de l'évolution de l'ensemble des revenus. La sensibilité de chacun, l'attachement aux situations acquises, l'insuffisante connaissance des revenus et plus encore des patrimoines rendent délicate la recherche d'un consensus sur l'ensemble des moyens à mettre en œuvre.

Dès la première phase, a été réunie dans cette perspective une Commission des inégalités sociales, dont le rapport a été rendu public. Les propositions faites touchent à de nombreux aspects du problème des inégalités. En raison de leurs conséquences sociales et économiques, toutes ne sont pas applicables en même temps. Leurs effets réducteurs d'inégalités devront être mis en balance avec les incidences qu'elles peuvent avoir par exemple sur la compétitivité et donc sur l'emploi, ainsi que sur l'épargne, selon les évolutions envisageables en France et à l'étranger, notamment à l'intérieur de la Communauté européenne. Ce sera l'un des objets des débats qui vont s'ouvrir au Conseil économique et social puis au Parlement que le discuter de la nature des objectifs et des actions à engager.

Les informations que nous possédons sur les revenus et les patrimoines et sur leurs modes de formation sont insuffisantes et de nouveaux efforts devront être faits pour les améliorer. Ce ne peut pourtant être un motif pour retarder toute intervention : la connaissance se développera avec l'action.

### A. — Assurer l'égalité devant l'impôt.

Le premier moyen de réduire les inégalités de revenus est de renforcer l'action déjà entreprise afin de combler les diverses lacunes du système fiscal et de saisir plus également les différents types de revenus salariaux et non salariaux.

L'amélioration de la connaissance et des conditions d'évaluation des revenus (comportant éventuellement des redressements plus systématiques en fonction des éléments du train de vie ou de certaines dépenses) exigera la poursuite des contrôles et le renforcement des moyens qui y sont affectés, prolongés par un sensible développement des travaux statistiques, des études du Conseil des impôts, du Centre d'étude des revenus et des coûts (C. E. R. C.) et de l'Administration fiscale elle-même.

Pour parvenir à une plus grande égalité, les travaux à conduire devront porter également sur l'élargissement des bases de l'impôt sur le revenu, qui permettrait d'en accroître le rendement sans relèvement de barème.

Le Gouvernement a déjà mis à l'étude l'inclusion dans le revenu imposable des plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'éléments du patrimoine, pour autant que ces plus-values excèdent l'érosion monétaire ; il saisira prochainement le Parlement des conclusions qu'il en tirera.

Il conviendra de réexaminer les justifications qui ont conduit aux régimes actuels d'exemptions et de déductions et aux diverses dispositions permettant de ne pas déclarer certains gains, en vue d'en réduire le nombre et la portée.

Les conditions d'évaluation des bénéficiaires imposables devraient être également réexaminées, dans la perspective notamment d'une extension du régime du bénéfice réel (éventuellement plus simplifié qu'il ne l'est actuellement) à tous les contribuables de catégorie moyenne et d'une plus grande individualisation des forfaits ou des évaluations administratives qui subsisteront pour les petits contribuables.

Il conviendra d'examiner l'opportunité et les moyens de dissocier plus clairement les régimes d'imposition des revenus perçus par les entrepreneurs individuels et les dirigeants des sociétés de toute nature selon qu'ils rémunèrent le travail personnel des intéressés ou selon qu'ils représentent des bénéficiaires de l'entreprise.

Il faudra enfin examiner les moyens de prévenir plus efficacement la fraude fiscale, par exemple en étendant l'usage des chèques pour le paiement des prestations de services.

## **B. — Accentuer les aspects redistributifs des transferts monétaires.**

Dans la recherche d'une accentuation des effets redistributifs des transferts monétaires, il conviendra de procéder à un réexamen de l'ensemble du système de protection sociale, tenant compte notamment des systèmes en vigueur chez nos partenaires de la Communauté européenne. Ce réexamen portera à la fois sur les prélèvements et sur les prestations.

### *Les prélèvements.*

#### **Les impôts indirects.**

Les moyens de corriger le caractère non progressif par rapport aux revenus de la fiscalité indirecte seront étudiés. Il faudra examiner si la diminution de la part de la T. V. A. dans l'ensemble des prélèvements contribuerait mieux à la réduction des inégalités par une réduction homothétique des divers taux, par une modulation des taux par produits visant à accroître les écarts, ou par une redistribution des produits entre les taux.

#### **Les droits de succession.**

En matière de droits de succession, diverses propositions ont été présentées pour contribuer à la réduction des inégalités de patrimoine ; il a notamment été proposé de rendre plus progressif le barème des droits de succession. Le Gouvernement souhaite que les mesures suggérées soient étudiées et débattues.

#### **Les cotisations sociales.**

Dans la mesure où les cotisations sociales financent des prestations dont le montant n'est pas limité en fonction du revenu — ce qui est en particulier le cas des prestations en nature de l'assurance maladie et des prestations familiales — elles devraient tendre à représenter une part non plus dégressive mais proportionnelle du gain des cotisants, qu'ils soient salariés ou non. Le déplafonnement ne devrait en aucun cas porter sur les cotisations vieillesse, de façon à préserver les mécanismes de retraite complémentaire.

Le Gouvernement ne sous-estime pas les répercussions que pourrait avoir une telle orientation sur les autres systèmes de couverture complémentaire. Aussi, avant toute décision, il souhaite que cette question donne lieu à un examen approfondi, auquel seront associées toutes les parties intéressées.

## Les prestations.

La plupart des prestations sociales ont été instituées pour répondre à des besoins particuliers de protection ; leur finalité principale n'était pas la redistribution des revenus. Sans remettre en question leurs objectifs initiaux, le moment est venu de procéder à un réexamen d'ensemble du dispositif actuel en recherchant s'il n'est pas justifié de rendre certaines prestations plus sélectives soit directement, en soumettant leur attribution à des conditions de ressources, soit indirectement, en les distribuant de façon égale et en les incluant dans le revenu imposable. L'étude, qu'il faudra mener cas par cas, devra tenir compte du fait que toute sélectivité dans les prestations, si elle permet de concentrer les aides sur les groupes qui en ont le plus besoin, présente l'inconvénient d'une complexité plus grande de gestion et de contrôle. Elle devra également tenir compte de la nécessité d'assurer la comptabilité du rythme de progression des transferts sociaux avec les autres grandeurs économiques.

Ce réexamen devra être mené de façon à renforcer l'efficacité sociale des interventions visant à corriger des handicaps, à compenser des charges ou à garantir les revenus minimum de certaines catégories.

— Le renouvellement profond de la *politique familiale* auquel le Gouvernement s'est engagé portera, conformément aux orientations retenues plus haut, sur d'autres points que les seuls éléments monétaires. Il intéressera notamment le logement et le développement des services collectifs de voisinage. Les actions à mener devront répondre à l'objectif de redressement démographique tout en cherchant à réduire les inégalités entre les familles. Pour ce qui concerne les aspects monétaires, les travaux porteront notamment sur les moyens de compenser davantage les charges liées à la présence d'enfants en bas âge ou nombreux (à partir du troisième enfant).

Il conviendra d'étudier l'opportunité d'introduire les prestations familiales dans le revenu imposable, les prestations nouvelles qui viendraient à être créées étant alors attribuées sans condition de ressources.

— En ce qui concerne les problèmes particuliers du *passage de l'école à la vie professionnelle*, de nouvelles formules de transition doivent être recherchées. Elles pourront comporter la possibilité, au-delà de dix-huit ans, de compléter le système des bourses, notamment par une formule de prêts bonifiés avec long différé de remboursement, comme il en existe des exemples à l'étranger.

— Les effets de la politique de relèvement rapide du *minimum vieillesse* mise en œuvre ces dernières années méritent aussi examen. Il conviendra, en effet, tout en assurant à ce minimum une évolution accordée au rythme du développement économique, d'éviter que les mécanismes d'attribution de ces prestations n'entraînent des effets de seuil, résultant notamment du jeu du plafond de ressources (dont la progression a été moins rapide que celle du minimum). Une simplification du dispositif pourrait notamment être recherchée dans la voie d'un revenu minimum garanti, qui pourrait également s'appliquer aux handicapés adultes.

— *L'assurance maladie* est l'un des secteurs où la protection est encore très inégale en droit (notamment entre les salariés et les non-salariés) et en fait puisque certaines catégories bénéficient de mutuelles (ou d'accords d'entreprise) qui remboursent tout ou partie du ticket modérateur et dispensent les malades de faire l'avance des dépenses. L'instauration avant 1978 d'un régime unique de base entraînera une égalisation des taux et des conditions de couverture des dépenses. Au-delà, la question pourrait se poser de la suppression du ticket modérateur pour certaines catégories de la population démunies de ressources, notamment en faveur des personnes âgées ou des enfants, dans la mesure où cette suppression pourrait être compensée par des économies équivalentes portant sur la dépense.



— La réduction des ségrégations dans le *logement* et l'adaptation de la qualité de l'habitat aux conditions de vie des générations à venir conduiront à définir lors de la préparation du Plan une nouvelle politique du logement en fonction des travaux de la Commission particulière que le Gouvernement vient d'instituer. Elle pourrait comporter une réforme de l'allocation-logement, qui devrait être étudiée dans la perspective d'une meilleure modulation de celle-ci en fonction de la situation réelle de chaque ménage.

— Les *immigrés* sont exclus, souvent en fait, quelquefois en droit, du bénéfice de certaines prestations. Un examen d'ensemble de leur situation sera mené afin de définir les moyens d'une meilleure insertion sociale de ce groupe sur lesquels viennent s'accumuler un grand nombre d'inégalités (revenus, conditions de travail, habitat, culture et santé).

### C. — Réduire les écarts de revenus directs.

L'évolution des prix, des tarifs et des revenus nominaux résulte le plus souvent de négociations directes entre les agents économiques. Mais les conditions concrètes de ces négociations présentent de nombreuses insuffisances. Le maintien de la liberté des négociations et des transactions, auquel le Gouvernement est fondamentalement attaché, ne s'oppose pas à la recherche d'améliorations en ce domaine.

#### *Les revenus non salariaux.*

Au cours de la deuxième phase de la préparation du Plan, il conviendra d'étudier les mesures adaptées aux particularités des diverses professions permettant d'assurer aux non-salariés les plus défavorisés une progression satisfaisante de leurs revenus par des mécanismes ne portant pas seulement sur les prix. Il conviendra par ailleurs d'étudier les moyens de limiter le gonflement excessif de revenu qui résulterait, pour les membres de certaines professions, du maintien de rentes de situation. Au delà de la recherche des moyens d'assurer une meilleure concurrence, les travaux porteront notamment sur les règles de calcul de certaines marges commerciales, tarifs ou honoraires ainsi que sur l'assouplissement des règles ou pratiques qui limitent l'accès à certaines professions.

#### *Les revenus salariaux.*

Le relèvement rapide du S. M. I. C. sera poursuivi. Il faudra examiner en outre si les négociations collectives pourraient permettre d'obtenir une graduation des hausses de pouvoir d'achat en fonction du revenu initial auquel elles s'appliquent et quelles seraient les méthodes les plus appropriées. Il a été, d'autre part, proposé que les accords d'entreprise comportent des indications normalisées sur l'éventail des salaires et les étapes de sa réduction. En toute hypothèse, des progrès significatifs devraient être réalisés dans la voie contractuelle, afin que les négociations portent davantage sur les classifications, sur l'ampleur et la hiérarchie des salaires — y compris les primes, les remboursements de frais et les avantages en nature — et sur les taux d'augmentation applicables aux salaires effectifs.

Il serait souhaitable que les avantages et les inconvénients des diverses méthodes envisageables soient examinés de façon précise, afin de déterminer si la puissance publique pourrait adresser en ce sens des recommandations utiles aux partenaires sociaux. Dans la mesure où les travaux effectués en montreraient l'utilité, le Gouvernement se déclare prêt à modifier les textes en vigueur. En tout état de cause, les conditions d'application de la réglementation feront l'objet d'un contrôle renforcé. Le Plan comportera des indications sur les modalités d'application au secteur public et semi-public des orientations retenues.

\*

\* \*

Le souci de concilier la réduction des inégalités et la lutte contre l'inflation conduit à rechercher s'il est possible d'aller plus loin dans la voie d'une *meilleure maîtrise collective de la détermination des revenus*. Faut-il chercher à exprimer dans le prochain Plan, en vue notamment d'éclairer les partenaires sociaux dans leurs négociations, des indications ou des normes globales relatives aux évolutions de revenus nominaux et de pouvoir d'achat compatibles avec le rétablissement des équilibres économiques, en particulier l'équilibre extérieur ?

Il serait imprudent de tenter de reprendre l'expérience infructueuse de la programmation en valeur qui était proposée dans le V<sup>e</sup> Plan. Les incertitudes de la période à venir rendraient trop aléatoire et dangereuse la formulation de normes pour une période de cinq ans. Le Gouvernement ne renonce cependant pas *a priori* à tout progrès dans la voie d'une régulation plus consciente permettant à chaque partenaire d'avoir une vision plus claire des possibilités globales qu'autorise notre développement. Lors de la préparation du VII<sup>e</sup> Plan, il conviendra de rechercher comment formuler périodiquement des indications utiles, dont les procédures de détermination renforceront la valeur aux yeux des parties intéressées.

Dans l'éventualité d'une situation économique durablement défavorable, il faudrait faire des choix plus sévères quant aux priorités (protection des chômeurs et des titulaires de bas revenus) et n'envisager qu'avec une extrême prudence des mesures créant des charges supplémentaires pour les entreprises. Une meilleure maîtrise des conditions de formation des revenus serait encore plus nécessaire. Il convient d'examiner les moyens par lesquels, dans de telles circonstances, pourraient être mises en place des formules garantissant à tous — notamment par la voie des accords de salaires — le maintien de leur pouvoir d'achat et permettant une répartition équitable des surplus que pourrait autoriser la situation de certains secteurs. Faute de mécanismes de cette nature, les risques seraient grands de voir se creuser les inégalités de revenus.

## VI. — Les services collectifs.

Il n'a pas été procédé à une analyse sectorielle des différents services collectifs dans la première phase de préparation du Plan. Mais quelques orientations générales pour l'ensemble de ces services peuvent être dégagées de l'ensemble des travaux préparatoires, nationaux et régionaux.

Le développement des services collectifs pourra être d'autant plus soutenu que les dépenses des administrations, dont le montant dépendra fortement de l'évolution économique générale, ne seront pas obérées par un développement excessif des prestations en espèces.

L'examen des inflexions à apporter aux politiques suivies dans le développement de chacune des grandes fonctions collectives sera entrepris lors de la deuxième phase de préparation du Plan.

La contribution que les services collectifs peuvent apporter à l'amélioration des conditions de vie ainsi qu'à la réduction des inégalités guidera cet examen ; celui-ci devra également prendre en compte des critères plus directement économiques, tels que la contribution à l'efficacité de l'appareil productif et au rétablissement de l'équilibre extérieur.

L'application de ces critères, valables pour l'ensemble du domaine couvert par les services collectifs, devra naturellement être diversifiée selon les secteurs. L'organisation des services situés au voisinage de l'habitat qui concourent le plus directement à l'amélioration des conditions de la vie quotidienne (équipements sociaux, culturels, sportifs, services d'action sociale, sécurité, transports urbains) doit

faire l'objet d'un examen d'ensemble afin d'en améliorer la cohérence et l'efficacité ; une attention particulière devra être accordée à l'action socioculturelle en faveur des jeunes. Trois autres domaines mériteront un examen particulier dans le cadre de la préparation du Plan.

### *L'éducation et la formation.*

La politique à mener devra répondre à la fois à l'exigence d'une réduction des inégalités de chances, notamment par le développement de l'enseignement préscolaire, et au souci d'une meilleure adaptation des hommes à la société de demain et aux emplois qu'elle offrira.

Ceci suppose un réexamen des contenus, des méthodes et des structures du système éducatif, dans la mesure où certains contenus privilégient trop un modèle culturel déterminé, où les méthodes peuvent aboutir à pénaliser les enfants dont la vitesse d'acquisition n'est pas conforme à la norme, où les structures conduisent parfois à des orientations précoces et irréversibles. On s'attachera notamment à développer à tous les niveaux les potentialités des élèves, qu'il s'agisse du goût pour les réalisations concrètes ou des aptitudes à l'abstraction.

Une meilleure articulation avec la formation continue, qu'il conviendra de développer, devrait permettre de mettre en place des formules diversifiées d'enseignement alterné pour améliorer l'adéquation formation-emploi.

C'est en fonction de ces objectifs qu'il faudra tirer pour le Plan les conséquences des débats engagés sur la réforme du système éducatif.

### *La santé.*

Un examen d'ensemble des moyens affectés à l'amélioration de la santé s'impose non seulement parce que les inégalités demeurent encore importantes en la matière, mais aussi parce que certaines inflexions devraient être apportées à l'organisation actuelle pour la rendre plus efficace économiquement et socialement. En particulier il faudra tenir compte des conséquences de toutes natures qu'aura l'augmentation du nombre des médecins sur le mode de distribution des soins. L'attention particulière portée à la prévention se traduira non seulement par des actions nouvelles exigeant avant tout le développement des moyens de fonctionnement, mais sans doute aussi par un agencement différent des actions traditionnelles. Les équipements lourds indispensables seront mieux valorisés dans le cadre d'un dispositif d'ensemble qui articulera mieux les actions coûteuses et spécialisées et les opérations légères et polyvalentes. Les critères financiers devront être pris en compte dans l'analyse, autant pour limiter les dépenses au plus juste coût que pour réduire les inégalités.

### *La recherche.*

Le Gouvernement a marqué sa volonté d'accentuer les efforts de recherche scientifique et technique. Cette orientation concerne tous les secteurs de l'activité nationale, qu'il s'agisse des entreprises ou des services collectifs.

Les crédits publics affectés aux investissements publics et privés de recherche scientifique et technique devront augmenter, au cours du VII<sup>e</sup> Plan, plus rapidement que l'ensemble des crédits budgétaires affectés aux équipements collectifs. Leur répartition devra tenir compte de trois priorités : les recherches intéressant notre appareil de production relatives aux ressources et procédés de nature à réduire notre dépendance énergétique, à économiser les biens naturels rares et à développer les techniques et produits à forte demande mondiale ; les recherches à finalité socio-

économique présentant un fort impact collectif ; la recherche fondamentale, enfin, qui conditionne la plupart des grandes interventions qui verront le jour d'ici trente ans. Pour donner toute son efficacité aux efforts qui seront entrepris, une politique dynamique de l'emploi scientifique, comportant un recrutement soutenu et régulier et l'amélioration des conditions de mobilité offertes aux chercheurs, devra être engagée.

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

Les orientations du VII<sup>e</sup> Plan en faveur d'un cadre de vie mieux adapté, d'une urbanisation mieux ordonnée, d'un développement régional plus équilibré, conduisent à étudier les moyens d'un renforcement des actions menées jusqu'à présent en ce domaine. Ce renforcement sera d'autant plus nécessaire que nous devons affronter une situation économique moins favorable.

### A. — Mieux apprécier l'impact territorial des politiques sectorielles.

La recherche des grands équilibres interrégionaux dans la localisation des activités doit conduire l'Etat à mieux tenir compte des aspects géographiques dans l'élaboration des politiques sectorielles nationales et à concentrer davantage sur certaines parties du territoire son système d'aides et d'incitation à la localisation de l'investissement productif. Il conviendra, en particulier, de prévoir les conséquences spatiales de la réorientation de l'appareil productif qui sera engagée au cours du VII<sup>e</sup> Plan et de déterminer les investissements qui pourraient être plus facilement orientés vers les zones à favoriser.

Il conviendra de même de prendre mieux en compte à l'intérieur des périmètres délimitant les zones de migrations alternantes quotidiennes — les bassins d'emploi — l'interdépendance du développement économique et du cadre de vie. Les circonstances rendent particulièrement nécessaire une concertation poussée à ce niveau entre les différentes autorités et organisations publiques et privées, qui interviennent en matière de transports, de services publics, d'urbanisme, d'habitat, d'emploi et de formation professionnelle. Le contenu et la procédure devraient en être déterminés en liaison avec les comités régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle. Il faudrait rechercher si le cadre du bassin d'emploi ne serait pas également adapté à l'expression d'une solidarité financière se traduisant par une péréquation de certaines ressources entre les communes qui le composent.

### B. — Adapter et renforcer les moyens de l'intervention publique.

Outre l'intensification des recherches scientifiques et socio-économiques relatives au cadre bâti, aux milieux naturels, aux relations de l'individu avec la société et avec l'environnement, certains moyens d'action seront adaptés ou renforcés.

#### *Le freinage et l'organisation du mouvement d'urbanisation.*

Au cours de la deuxième phase, l'on examinera dans quelle mesure la mise en œuvre de procédures de contrôle des nouvelles implantations et des extensions de locaux industriels et administratifs analogues à celles appliquées dans la région parisienne pourrait contribuer au freinage de la croissance des grandes agglomérations. Dans le même temps une réorganisation de certaines modalités du dialogue ou du partage des responsabilités entre l'Etat et les autres collectivités publiques

devrait être envisagée. Les problèmes des grandes agglomérations, par nature très complexes, seraient traités au niveau national, tandis que la promotion des villes petites et moyennes relèverait, à l'avenir, avec l'appui de l'Etat, de l'action des établissements publics régionaux.

On recherchera en outre la coordination et la complémentarité des planifications urbaines et rurales limitrophes afin de mettre fin aux désordres qui frappent trop souvent la périphérie des villes. Afin que les collectivités publiques bénéficient des moyens financiers et réglementaires les mettant en mesure de mener des politiques foncières actives, le Gouvernement déposera prochainement un projet de loi.

### *L'amélioration du cadre de la vie quotidienne.*

Pour permettre une meilleure utilisation des équipements collectifs, une procédure de révision, d'adaptation et, le cas échéant, d'assouplissement des normes et règlements sera engagée au cours du VII<sup>e</sup> Plan.

En matière de logement, le Gouvernement vient de charger une commission de réfléchir à une nouvelle politique des aides publiques. Il s'agira en particulier de préciser les finalités respectives en ce domaine de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne, la première devant garantir la qualité du parc de logements, la seconde en faciliter l'accès aux plus défavorisés.

L'automobile conditionnant le rythme et les formes d'urbanisation, une étude interministérielle vient d'être engagée sur son avenir et son emploi dans le cadre général de l'organisation des transports et de la programmation des équipements d'infrastructure.

La préparation du VII<sup>e</sup> Plan devrait permettre de déterminer si des dispositifs à la fois plus légers et mieux répartis, établissant un contact plus étroit et des relations de confiance entre les personnels qui en ont la charge et la population, assureraient mieux la sécurité des personnes et des biens, notamment dans les grands ensembles des périphéries urbaines.

Les efforts déjà entrepris pour rendre plus accessibles et mieux implantés sur l'ensemble du territoire les services chargés de maintenir l'ordre et la sécurité, et pour faciliter une indemnisation aussi rapide et aussi complète que possible des victimes de l'insécurité seront accentués.

La réduction des causes de la criminalité sera poursuivie tant par la dissuasion que par la prévention en améliorant et en facilitant les conditions de la vie familiale et sociale.

### *La protection du patrimoine naturel.*

Pour mieux tenir compte que par le passé de l'inadaptation de certains sites à certaines activités, la politique de sauvegarde des espaces de qualité en milieu naturel, rural ou urbain sera intensifiée. Des cartes indiquant la sévérité des contraintes écologiques seront dressées, cependant que sera établi un inventaire des zones fragiles, très menacées ou très rares, afin de leur garantir par voie législative un statut d'intérêt national. A cet égard, le patrimoine forestier dont la préservation, surtout dans les zones périurbaines, repose sur une politique d'acquisitions publiques, méritera une attention particulière.

La politique de prévention des pollutions industrielles sera poursuivie, notamment par la conclusion de contrats entre l'Etat et les organisations professionnelles, le renforcement des contrôles et des pénalités, l'harmonisation des actions menées en ce sens dans un cadre européen. Une telle politique, visant à une imputation correcte des coûts, pourrait s'appuyer sur des mécanismes appropriés d'incitation financière tels que ceux mis en œuvre par les agences financières de bassin. Par ailleurs une politique de ramassage, de traitement et de récupération des déchets sera élaborée et engagée.

### C. — Exploiter plus rationnellement et développer de façon sélective les réseaux intérieurs de télécommunications et de transports.

L'extension des *télécommunications* conditionne fortement le succès de la politique d'aménagement du territoire. Elle doit notamment favoriser la décentralisation des activités et la promotion des villes moyennes et petites qu'il importe d'insérer dans des circuits modernes de communication et d'échange. Par conséquent, seront étudiées, au cours de la deuxième phase, les actions susceptibles d'améliorer les réseaux de téléphone et de télex, de maintenir la présence et la qualité du service postal, et, parallèlement, de mettre en place un réseau public de téléinformatique qui permette à toutes les entreprises, quelles que soient leur taille et leur localisation, d'accéder à des moyens efficaces de traitement de l'information.

Le développement des *transports* n'est pas moins important pour l'aménagement du territoire et le cadre de vie. Des progrès doivent pouvoir résulter de l'amélioration, au niveau de la région, du bassin d'emploi, de l'agglomération urbaine, d'une politique globale des déplacements, cohérente avec les perspectives locales de développement à long terme et assurant la promotion des transports en commun. Les établissements publics régionaux pourraient en particulier se voir confier la mise en œuvre d'une nouvelle organisation des transports de personnes dans le cadre d'un schéma directeur régional des transports collectifs ferroviaires et routiers. Dans les agglomérations multicomunales seraient établis des plans de circulation intégrés et mise en place une autorité publique unique disposant des moyens et des pouvoirs nécessaires à leur application.

On s'efforcera, en outre, de tirer un meilleur parti des infrastructures disponibles en recherchant les moyens d'économiser l'énergie et d'améliorer, de bout en bout, l'efficacité de chaque chaîne de transports, par une meilleure intégration des liaisons terminales au transport principal et par le recours, pour le transport principal, au mode le mieux adapté. Une telle préoccupation devrait notamment conduire, pour les marchandises, à envisager la suppression des obstacles au développement des transports combinés, à favoriser l'aménagement de plates-formes desservies par les différents modes, à renforcer la fonction d'auxiliaire de transport.

Mais un effort d'investissement reste indispensable pour accompagner la progression de la production et des échanges. Cet effort, même sélectif, sera par nature coûteux. Dès lors, les choix, particulièrement difficiles, pourront être seulement opérés lorsque auront été déterminées, dans le cadre du Plan, les contraintes financières à respecter. Les actions qui seront retenues dans le domaine des grandes infrastructures tiendront compte non seulement des inflexions dans les prévisions de trafic mais aussi des orientations retenues en matière de cadre de vie et d'aménagement du territoire. Elles s'inscriront dans des schémas nationaux d'infrastructure dont deux restent à établir : les voies navigables et le réseau ferré.

C'est ainsi que sur l'ensemble du territoire sera poursuivie la réalisation du programme de modernisation des grands itinéraires routiers nationaux. En matière autoroutière, on privilégiera les liaisons interrégionales essentielles au désenclavement de l'Ouest et du Sud-Ouest. Pour le transport aérien, l'amélioration des liaisons transversales intérieures et des liaisons province—étranger sera poursuivie. Le potentiel des ports maritimes sera renforcé et valorisé afin d'accroître sa compétitivité internationale ; il convient en particulier de mieux desservir et d'étendre leur hinterland.

Enfin les décisions relatives aux grandes liaisons structurantes nouvelles (et notamment les voies navigables et les projets de franchissement des seuils) seront subordonnées aux résultats d'études qui seront menées pendant la deuxième phase de préparation du VII<sup>e</sup> Plan. Elles prendront en compte les objectifs définis dans les plans précédents, dans la mesure où ces objectifs n'appellent pas d'inflexion, et porteront une attention particulière aux effets attendus de ces liaisons en matière d'aménagement du territoire.

## VIII. — La décentralisation.

Le VII<sup>e</sup> Plan devra permettre de franchir des étapes significatives dans la voie d'un meilleur partage des responsabilités entre l'Etat, les autres collectivités publiques, les citoyens et leurs associations.

### A. — Confier des responsabilités plus claires aux collectivités locales et y adapter leurs moyens.

Les collectivités locales doivent disposer d'une autonomie de décision et d'une capacité d'intervention plus grandes pour concevoir et réaliser les équipements collectifs et gérer les services publics qui sont le plus étroitement liés à la vie économique et sociale locale.

Dans cette perspective, il conviendra tout d'abord de clarifier les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales. Les obligations qui, relevant des missions de l'Etat, reposent encore sur les collectivités décentralisées seront progressivement réduites. En sens inverse lorsque l'exercice de responsabilités incombant à titre principal à un agent décentralisé nécessitera l'intervention de l'Etat ou d'une autre collectivité publique intermédiaire, cette intervention devra être réduite à ce qui est indispensable, notamment quant au choix des normes techniques et aux procédures réglementaires.

Par ailleurs, dès lors que la décentralisation se traduira par des responsabilités accrues, les exécutifs locaux devront être renforcés.

La coopération entre collectivités publiques est déjà bien entrée dans les faits mais le processus de décentralisation peut lui donner une dimension nouvelle. L'élargissement des procédures de coopération pourrait se faire de plusieurs manières :

- par la conclusion d'accords de coopération pour certaines actions temporaires ou certains programmes à durée de vie bien définie ;
- par l'élargissement des possibilités ouvertes aux collectivités publiques de se confier mutuellement l'exercice de tout ou partie de certaines compétences ;
- par le développement et la diversification d'institutions d'utilité commune, notamment sous forme d'organismes communs à des collectivités même non limitrophes ou à des collectivités de nature différente, la région constituant un cadre privilégié pour ces diverses formes de coopération.

Confrontées à des problèmes de plus en plus nombreux et complexes, appelées à jouer un rôle accru dans la vie publique, les collectivités locales doivent disposer de ressources ordinaires d'autant plus importantes que leur endettement croissant traduit la détérioration de leur situation financière.

La possibilité pour les collectivités locales de se procurer des ressources propres suffisantes sera accrue par la poursuite des efforts déjà engagés dans le sens d'une modernisation des bases des impôts locaux traditionnels, notamment la substitution de la taxe professionnelle à la patente, et par l'affectation à leur profit du produit des cessions de droits de construire prévue par le projet de loi foncière.

Dans le cadre de la clarification des responsabilités des collectivités locales en matière d'équipement, des ressources globales seront progressivement substituées aux subventions spécifiques correspondantes. Par ailleurs, tout transfert de nouvelles attributions en matière de services publics s'accompagnera de la mise à la disposition des collectivités locales de ressources adaptées. La répartition de l'ensemble des ressources ainsi transférées tiendra compte :

- d'une part, des disparités de situation financière entre les collectivités qu'elle contribuera à réduire par une juste péréquation ;

— d'autre part, des efforts propres que les collectivités auront déployés, par elles-mêmes ou en se regroupant, pour améliorer leur gestion et leur capacité à assumer effectivement les attributions qui leur sont transférées.

Les subventions spécifiques qui subsisteront pourront faire l'objet de contrats conclus avec l'Etat aux différents niveaux national, régional ou local.

## **B. — Renforcer le rôle spécifique des régions.**

Aux tâches nouvelles nées de la coopération avec les collectivités locales dont les responsabilités seront accrues, s'ajouteront, pour les régions, les missions qui leur seront confiées dans le cadre du VII<sup>e</sup> Plan. En effet, avant d'envisager d'apporter des modifications à la loi du 5 juillet 1972, le Gouvernement entend tirer le meilleur parti des possibilités qu'elle offre, en opérant notamment des transferts échelonnés d'attributions et de ressources en matière de financement des équipements collectifs, de planification et d'organisation de divers services publics. Ces prochaines étapes pourraient porter en particulier sur les interventions qui incombent à l'Etat en matière d'aménagement et de développement régional.

Les instances régionales seront consultées à l'occasion de la préparation du Plan national. Chacune d'elles pourra élaborer un programme relatif aux orientations de son développement qui servira de cadre pluriannuel à la programmation des équipements déconcentrés.

Des attributions supplémentaires pourront leur être confiées, notamment dans des domaines tels que la mise en œuvre d'une politique des transports collectifs régionaux, la lutte contre les nuisances, la protection et la gestion des sites et des parcs naturels régionaux. Les transferts nécessaires de ressources devront être assurés.

En outre, les régions pourront développer leur participation au financement de fonctions assumées par d'autres collectivités publiques grâce à leurs ressources propres dont l'accroissement devrait être envisagé au cours des prochaines années, et en usant de la faculté de coopérer avec d'autres régions.

## **C. — Un renouveau de la vie associative.**

Qu'il s'agisse de groupements d'habitants, d'usagers de services collectifs ou de consommateurs, les associations nées de l'initiative des citoyens constituent un cadre d'exercice des responsabilités dans la vie sociale que les pouvoirs publics souhaitent encourager.

Il conviendra d'examiner comment développer et renforcer leurs possibilités d'intervention et en particulier :

— d'étudier quelles améliorations immédiates peuvent être apportées aux procédures de consultation des citoyens et des associations, notamment lorsque des projets de décisions administratives mettent en cause l'aménagement du cadre de vie et la protection de l'environnement ;

— d'apprécier par quelles dispositions de nature juridique ou financière pourront être renforcés leurs moyens tant en personnel qu'en ressources, et assurée la continuité indispensable de leur action particulièrement pour les associations qui concourent à l'exécution de tâches de service public.



## IX. — Les Départements et Territoires d'Outre-Mer.

### A. — Les Départements d'Outre-Mer.

Les Départements d'Outre-Mer, dont les problèmes sont à certains égards spécifiques, devront continuer au cours du VII<sup>e</sup> Plan à combler leur retard de développement. Il existe, en effet, un décalage entre le niveau atteint dans le domaine social, où les progrès réalisés ces dernières années sont importants, et le développement économique qui reste encore insuffisant.

Le problème de la création d'emplois et du développement de l'appareil de production doit donc dorénavant retenir en priorité l'attention : il ne trouvera de solution valable que dans une politique active de « *départementalisation économique* ».

Une grande attention devra être apportée au développement de l'agriculture : il s'agira de la consolider dans ses composantes traditionnelles mais aussi de l'orienter de plus en plus vers des spéculations nouvelles en vue d'en élargir les bases à la fois pour l'exportation et pour rendre les Départements d'Outre-Mer moins tributaires des importations de produits alimentaires. Cette politique nécessitera une croissance et une plus grande régularité des productions agricoles grâce à l'irrigation, un regroupement et une coordination de la recherche, le développement de la formation professionnelle et de la vulgarisation afin d'améliorer la productivité du paysannat, l'organisation des professions et de la commercialisation, une politique foncière conçue dans une optique d'efficacité. Dans cette perspective, il conviendra d'améliorer le traitement des productions de ces Départements au sein du Marché commun en faisant jouer à leur profit les institutions et organismes communautaires et d'atténuer, par une politique de transports appropriée, le handicap dû à leur éloignement. De même, la pêche et l'artisanat joueront un rôle plus important que par le passé.

Le développement de l'industrie viendra au premier plan des préoccupations : des efforts accrus seront faits en sa faveur en raison des obstacles de toutes sortes auxquels se heurte l'industrialisation. Le tourisme poursuivra son essor mais on fera en sorte qu'il soit davantage intégré à l'économie et à la vie locale.

Il faudra s'efforcer enfin de mettre en place des circuits commerciaux plus rationnels et moins coûteux et de mener une politique des prix efficace.

Cette priorité au développement des activités productives ne signifie pas que les actions visant à l'amélioration des conditions de vie et à la réduction des inégalités doivent être négligées, qu'il s'agisse de promouvoir un système de santé plus adapté aux Départements d'Outre-Mer, de développer la médecine préventive et d'intensifier l'assainissement, de résorber les bidonvilles et mettre en place un habitat plus social adapté aux conditions locales, de développer la formation des jeunes et des adultes, de réduire les écarts les plus marquants en matière de salaires et de fiscalité.

Enfin, la mise en valeur de la Guyane prendra une dimension nouvelle que permet notamment le renchérissement de certaines matières premières dont ce département est richement doté. Cette mise en valeur nécessitera sans nul doute un recours à l'immigration et la création des infrastructures nécessaires dans le cadre d'un plan d'ensemble.

## B. — Les Territoires d'Outre-Mer.

Les Territoires d'Outre-Mer sont dans une situation particulière, d'une part, du fait de leurs statuts qui donnent aux Assemblées locales de larges pouvoirs, notamment en matière budgétaire, fiscale et douanière, d'autre part, du fait de leur éloignement de la métropole et de leur insertion dans des zones économiques d'influence étrangère.

Trois lignes d'actions peuvent être définies pour le VII<sup>e</sup> Plan :

— Pour atténuer les handicaps dus à leur éloignement, une politique de transports adaptée sera mise en œuvre (plus grande régularité des dessertes maritimes et aériennes, achèvement des infrastructures portuaires et aéroportuaires).

— La vulnérabilité économique des Territoires devra être atténuée et cela suppose en priorité un développement et une diversification dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Parallèlement, les ressources énergétiques et minières locales devront être développées et les recherches actuellement en cours sur la géothermie, les hydrocarbures et les nodules seront accélérées. Enfin, la mise en valeur du nickel calédonien s'avère indispensable.

Cet effort en faveur des secteurs de base ne suffira pas pour offrir des emplois en nombre suffisant à une population jeune et en forte croissance. Il devra être complété par la promotion d'autres activités, en particulier le tourisme, l'hôtellerie, les petites industries de transformation.

Enfin, le Gouvernement accordera une attention particulière à la redéfinition, dans le sens d'une meilleure concertation, des rapports commerciaux entre les Territoires et, d'une part, la Communauté économique européenne, d'autre part, les principaux partenaires de leurs zones géographiques respectives.

— Les efforts entrepris en matière d'équipements collectifs devront être poursuivis mais nécessiteront une redéfinition des rapports entre les administrations centrales et locales afin d'accroître l'efficacité des interventions. La participation des ministères techniques au financement des investissements publics dans les Territoires d'Outre-Mer devrait permettre de mieux ajuster les ressources financières aux besoins.

## TROISIÈME PARTIE

# *Le dispositif du Plan*

L'élaboration du VII<sup>e</sup> Plan débutera dès que le Parlement se sera prononcé sur le rapport d'orientation préliminaire soumis à son approbation. Cette seconde phase aura pour objet d'approfondir l'analyse des problèmes de développement économique et social des cinq années à venir, de préciser les orientations proposées, de déterminer des objectifs et d'élaborer des programmes d'action.

La nature des objectifs, des programmes d'action prioritaires et des indications financières qui formeront l'essentiel du dispositif du Plan est exposée ci-après, ainsi que les procédures par lesquelles l'exécution du Plan sera suivie et son adaptation éventuelle réalisée.

Le Plan sera élaboré de façon concertée : de premières indications sont données sur la procédure envisagée.

Parallèlement à l'élaboration du Plan national, le Gouvernement invitera les établissements publics régionaux et les collectivités locales à établir leurs propres programmes et à lui proposer des projets d'actions prioritaires susceptibles de faire l'objet d'engagements réciproques.

### A. — Le contenu du VII<sup>e</sup> Plan.

Le Plan énoncera un nombre limité d'objectifs, des programmes d'actions prioritaires, des indications financières ainsi que des indications sur les politiques proposées pour les différents secteurs. Il sera soumis au Parlement, après avis du Conseil économique et social, au cours de sa session de printemps 1976.

#### *Des objectifs.*

Les objectifs énoncés dans le Plan caractériseront les résultats attendus des politiques ou des actions les plus décisives pour le succès de la stratégie proposée.

Ils pourront avoir une portée générale comme le rétablissement de l'équilibre extérieur ou le retour au plein emploi, par exemple. Certains pourront être spécifiques à un domaine particulier de l'activité économique ou de la vie sociale. Chaque fois que cela sera possible, ils indiqueront de façon chiffrée et datée les résultats attendus des actions engagées ; ils pourront, à défaut, être exprimés par le montant des moyens affectés à leur réalisation. Le VII<sup>e</sup> Plan fera notamment apparaître les répercussions, mesurées si possible, des actions relatives à l'amélioration de la qualité de la vie et à la réduction des inégalités.

#### *Des programmes d'action prioritaires.*

Choisis en fonction de la contribution qu'ils peuvent apporter à la réalisation des objectifs, les programmes d'action prioritaires pourront porter sur certains secteurs de l'économie productive ou sur des fonctions collectives. Ils énonceront de façon précise aussi bien le but visé que les moyens à mettre en œuvre : moyens budgétaires — équipement et fonctionnement — autres formes de financement, mesures réglementaires, etc.

Dans de nombreux cas, l'Etat ne sera pas la seule partie concernée ; la réalisation des programmes supposera l'action conjointe de l'Etat, d'autres collectivités publiques ou d'organisations privées. L'Etat prendra des engagements financiers sur sa propre contribution ; la mise en œuvre de celle-ci sera liée au respect de leurs engagements par ses partenaires éventuels. Pour, assurer une bonne convergence des initiatives, l'établissement des programmes donnera lieu, dans ce cas, à toutes les consultations nécessaires.

Les programmes d'action prioritaires seront élaborés et exécutés sous la direction des Ministres les plus directement compétents ou, s'ils ont un caractère interministériel très prononcé, sous celle du Commissaire au Plan agissant au nom du Premier Ministre.

Les programmes feront l'objet d'une procédure particulière lors de la préparation, de la présentation et de l'exécution des budgets, de façon à permettre aux parties intéressées d'en assurer la bonne suite et au Parlement d'en contrôler l'exécution.

La durée de réalisation des programmes pourra ne pas coïncider avec celle du Plan. En outre, certains d'entre eux pourront être établis en cours de Plan si de nouvelles circonstances l'exigent ; dans de tels cas, ils seront présentés et discutés lors de l'examen de la loi de finances.

Les programmes prioritaires seront élaborés au cours de la deuxième phase, après que les critères à prendre en compte pour les choisir auront été précisés. Ces critères seront principalement fondés sur la contribution des programmes à la réalisation d'objectifs importants du Plan, sur la nécessité d'une garantie durable de la part de l'Etat pour leur bonne fin, sur la possibilité d'établir un échéancier précis et d'associer l'ensemble des parties concernées à la réalisation du programme. Le rapport sur le VII<sup>e</sup> Plan énoncera la liste des programmes retenus par le Gouvernement ; il donnera les indications nécessaires sur les objectifs visés et les moyens à mettre en œuvre.

Les programmes d'action prioritaires seront en nombre limité, sans quoi la notion même de priorité n'aurait plus de signification. Mais le montant total des engagements de dépenses correspondants couvrira une part significative des dépenses publiques.

### *Des indications financières.*

L'un des rôles du Plan est de permettre aux collectivités publiques, aux entreprises et aux organisations privées de fonder leurs décisions sur une meilleure connaissance des perspectives de développement économique et, notamment, des intentions des pouvoirs publics.

Le VII<sup>e</sup> Plan comportera des indications sur l'évolution des finances publiques, sous deux aspects.

La part de chacune des grandes fonctions collectives dans le total des dépenses des collectivités publiques — Etat et autres collectivités confondues — sera précisée. Les grandes fonctions collectives suivantes seront distinguées : enseignement et formation, activités culturelles, sportives et socio-éducatives, santé, interventions sociales, logement, développement urbain, développement rural, action économique sectorielle, recherche, transports et télécommunications.

Le second type d'indications financières portera sur l'évolution de la part des recettes et des dépenses publiques dans le revenu national, en distinguant diverses catégories de prélèvements, d'une part, de transferts sociaux et de financement des services publics, d'autre part.

### *Des indications sur les politiques sectorielles.*

Le VII<sup>e</sup> Plan précisera, en tenant compte des programmes prioritaires, les inflexions à apporter aux politiques suivies pour les grandes fonctions collectives, ainsi que les principales actions à engager au cours de la période.

Il définira également les orientations relatives au développement du secteur productif et la contribution que les pouvoirs publics entendent y apporter.

### **B. — L'exécution du Plan.**

Le Conseil central de planification délibérera chaque fois que nécessaire sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du VII<sup>e</sup> Plan ; un examen annuel lui permettra de faire le point sur son exécution avant que soient arrêtées les grandes lignes du budget à venir. Il approuvera le rapport public annuel d'exécution qui lui sera soumis par le Commissaire au Plan, après que celui-ci ait réuni les différentes instances associées de façon consultative à la préparation du Plan.

Le Parlement et le Conseil économique et social seront tenus régulièrement informés de l'état d'exécution du Plan.

Si, en raison de circonstances imprévues, d'importantes modifications dans la stratégie du VII<sup>e</sup> Plan apparaissaient nécessaires, une procédure de révision serait engagée, qui comprendrait une large consultation et une délibération particulière du Parlement, après avis du Conseil économique et social.

Le Commissariat général du Plan, par ailleurs, en liaison avec les ministères concernés, étudiera les méthodes et procédures à mettre en œuvre pour l'élaboration et la diffusion de *prévisions pluriannuelles glissantes* portant, d'une part, sur les grandes données de l'équilibre économique, d'autre part, sur l'évolution des secteurs productifs. Ces prévisions ne seront pas intégrées dans le dispositif du Plan. Elles seront conçues comme des outils techniques à la disposition des administrations, des organisations professionnelles et syndicales pour leur permettre de mieux assurer leurs propres prévisions.

### **C. — L'élaboration du Plan : une large concertation.**

La préparation du rapport qui sera soumis au Conseil économique et social puis au Parlement au printemps 1976 fera l'objet d'une large concertation.

Des commissions de synthèse, dans la ligne de celles qui ont contribué à la préparation du présent rapport, seront réunies. D'autres instances en nombre limité seront créées, soit pour l'étude des grandes fonctions collectives, soit pour l'analyse de politiques à mener dans le secteur productif, soit enfin pour l'examen de problèmes spécifiques.

Ces instances seront associées à l'ensemble des travaux de la deuxième phase : approfondissement des orientations proposées par le présent rapport, choix des objectifs, examen des programmes d'action prioritaires et des politiques sectorielles.

Elles bénéficieront des conclusions des groupes de planification qui ont été ou seront créés dans divers ministères pour dégager des orientations et élaborer des programmes conformes à la stratégie du VII<sup>e</sup> Plan.

Les assemblées régionales seront directement associées à l'élaboration du VII<sup>e</sup> Plan. Elles seront notamment invitées à exprimer, dès octobre 1975, leurs préférences quant à la répartition de l'effort financier public entre les secteurs d'équipement collectif.

#### D. — Des programmes régionaux.

Les établissements publics régionaux pourront élaborer des programmes relatifs aux orientations de leur développement.

Les collectivités locales qui le souhaitent pourront, elles aussi, établir leurs programmes.

Ces programmes seront établis sous la responsabilité des autorités régionales et locales ; ils ne seront pas soumis à l'approbation de l'Etat. L'accélération du processus de déconcentration et de décentralisation, prévue par ce rapport, sera organisée de façon à donner tout son sens à cet effort de programmation.

Pour établir leurs programmes, les instances régionales tiendront compte du contenu du VII<sup>e</sup> Plan. Elles bénéficieront, en outre, d'indications sur les grandes opérations d'équipement susceptibles d'être engagées par l'Etat entre 1976 et 1980. Par ailleurs, il leur sera fourni des hypothèses globales de participation financière de l'Etat à la réalisation des équipements déconcentrés.

Des actions prioritaires régionales pourront être définies, par accord entre l'Etat et les régions et collectivités locales. Elles associeront les collectivités publiques intéressées ainsi que, dans certains cas, des organismes privés. Elles pourront s'appliquer à des zones géographiques variées et comporter des durées de réalisation éventuellement différentes de celles du Plan lui-même.

L'accord donné par l'Etat à ces actions comportera l'engagement de contribuer à leur financement. La mise en œuvre de cette contribution sera liée au respect de leurs engagements par ses partenaires.

Enfin, une procédure particulière sera mise en place pour l'établissement de programmes et actions intéressant les Départements et Territoires d'Outre-Mer.

Vu pour être annexé au projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale dans sa séance du 5 juin 1975.

Le Président,

Signé : Edgar FAURE.