

N° 130

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1981.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan
(1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale,
après déclaration d'urgence, approuvant le plan intérimaire
pour 1982 et 1983.

Par M. Jacques BRACONNIER,

Senateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legendre, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amedee Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gerard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Bernard Charles Hugo (Ardeche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Rene Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmanuer, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice Prevoteau, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinche, Michel Rosette, Jules Roujon, André Rouviere, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raoul Spingard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiet, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 576, 607, 592, 597, 599, 603 et in-8° 75.

Sénat : 118 (1981-1982).

Plan. — Agriculture - Aides au développement régional - Aides et prêts - Aménagement du territoire - Assurance maladie - Assurance vieillesse - Bâtiments et travaux publics - Budget de l'Etat - Chômage : indemnisation - Collectivités locales - Commerce extérieur - Congés et vacances - Coopération et développement - Croissance - Culture - Décentralisation - Départements et territoires d'outre-mer - Droit du travail - Durée du travail - Emploi et activité - Energie - Entreprises - Environnement - Finances publiques - Formation professionnelle et promotion sociale - Impôts et taxes - Industrie - Inflation - Investissements - Logement - Matières premières - Montagne - Nationalisations - Politique économique et sociale - Politique extérieure - Politique industrielle - Politique monétaire - Prix et concurrence - Qualité de la vie - Recherche scientifique et technique - Régions - Santé publique - Sécurité sociale - Solidarité nationale - Technologies nouvelles - Télécommunications - Tertiaire - Transports - Travail - Villes nouvelles - Urbanisme

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — LA STRATEGIE : DES INVRAISEMBLANCES ET DES INCOHERENCES	7
A. — Une croissance hypothétique	7
1. — L'environnement international défavorable	8
2. — Le pari hasardeux d'une reprise de l'investissement productif	10
B. — Les grands équilibres en question	15
1. — Les illusions du partage du travail et les limites des actions spécifiques pour l'emploi	15
2. — Les risques pour l'équilibre extérieur	19
3. — Les déséquilibres financiers prévisibles	23
4. — La maîtrise de l'inflation	26
II. — LA RESTRUCTURATION DE L'APPAREIL PRODUCTIF : DES INCERTITUDES ET DES LACUNES	30
A. — Les secteurs stratégiques	30
1. — L'énergie	30
2. — La recherche	37
B. — Les autres secteurs	42
1. — L'agriculture	42
2. — L'industrie	49
3. — Le secteur du bâtiment et des travaux publics	58
4. — Le commerce et l'artisanat	61
5. — Le tourisme	67
6. — Le secteur maritime	69
7. — Les postes et les télécommunications	71
III. — LA SOLIDARITE : DES INTERROGATIONS	74
A. — La solidarité entre les citoyens	74
1. — Le domaine social	74
2. — Le cadre de vie	77
B. — La solidarité entre les régions	81
1. — La politique des transports et l'aménagement du territoire	81
2. — La réforme des aides au développement régional et les risques de la décentralisation	85
EXAMEN EN COMMISSION	91
QUESTION PRELABLE	95
TABLEAU COMPARATIF	97

Mesdames, Messieurs,

Peu de temps après sa nomination, le Gouvernement a décidé d'élaborer un plan de deux ans couvrant la période 1982-1983. Conformément aux engagements du Président de la République, le Gouvernement entend redonner au plan un rôle primordial dans la définition et la mise en œuvre de la politique économique et sociale à moyen terme.

La lettre de mission du Premier Ministre au ministère du plan prévoyait que l'objectif du plan intérimaire est le redressement, préalable au plan quinquennal suivant au cours duquel sera poursuivie la transformation en profondeur de la société française. Cette lettre précisait que la brièveté des délais d'élaboration du projet étant un obstacle à l'exhaustivité, une priorité était retenue en faveur de la politique de l'emploi, à laquelle doivent contribuer la restructuration de l'appareil productif et un effort de solidarité.

Il faut souligner la difficulté de la mission confiée au ministre du plan, chargé par le Premier Ministre de proposer la mise en œuvre rapide de mesures structurelles ayant un effet significatif à moyen terme dans un plan assurant la cohérence des actions et leur contribution au rétablissement des grands équilibres, tout en donnant à celles-ci une traduction concrète, immédiatement perceptible par l'opinion publique.

Selon la volonté du Gouvernement, le plan intérimaire est une étape vers une nouvelle forme de planification décentralisée et contractuelle, la méthodologie devant faire l'objet d'une réflexion qui aboutira au dépôt d'un projet de loi relatif à la procédure d'élaboration du plan.

Conformément aux instructions du Premier Ministre, une **consultation des régions** a été organisée, à propos des trois thèmes suivants : l'emploi, la réforme du système national des aides au développement régional, les interventions économiques directes des collectivités décentralisées et des régions. Le caractère limité de la consultation,

la brièveté des délais et la méthode utilisée — un questionnaire — ont suscité un certain nombre de critiques parmi les élus. Cependant, le ministre du plan a souligné l'intérêt et l'utilité des réponses à ce questionnaire. La synthèse de la consultation régionale, établie par le Commissariat général du plan, met l'accent sur la qualité des travaux menés par un grand nombre de régions et sur la vigueur des débats. Les comités d'expansion, les assemblées consulaires, les organisations syndicales ont participé à la consultation et formulé des observations. Il n'y a pas eu de consultation formelle à propos des équipements collectifs, mais les régions ont pu faire part de leurs priorités en ce domaine.

Une commission regroupant des représentants des principales organisations représentatives, constituée en juillet dernier, a été associée à la préparation de ce plan, mais pour l'essentiel, le projet a été élaboré par les groupes administratifs créés à cet effet et par le Commissariat général du plan.

A la fin de la procédure d'élaboration, cette commission dite des partenaires sociaux n'a eu à connaître que du rapport de son président, elle n'a pas été saisie de l'avant-projet établi sous la responsabilité du ministre du plan avant son adoption par le conseil des ministres.

Rappelons que la préparation du projet du VIII^e Plan — dont le Parlement n'a pas eu à débattre — avait été marquée par des travaux particulièrement riches, effectués par un grand nombre de commissions, comités et groupes de travail associant les représentants des forces vives de la nation à ceux des administrations. Le caractère administratif et technocratique de la procédure suivie apparaît donc renforcé par rapport au passé.

Un dossier quantitatif, établi par l'INSEE en collaboration avec le Commissariat général du plan a été soumis à cette commission ; ce dossier comportait des projections macro-économiques tendanciennes de l'économie française ainsi que des variables analytiques. Dans le cadre du plan intérimaire, cet exercice n'avait qu'une portée limitée ; en effet, **ainsi que le ministre du plan l'a déclaré devant votre commission, les techniques quantitatives ne permettent pas de dégager des prévisions fiables à l'échéance de deux ans.** En outre, le président de la commission précitée a indiqué que le plan intérimaire n'est pas assorti de prévisions chiffrées parce qu'il ne traite pas de l'ensemble des problèmes de la France et qu'il propose une modification des comportements qui ne peut être intégrée dans les modèles macro-économiques.

Dans ces conditions, *il est permis de s'interroger sur l'utilité d'un plan qui ne comporte aucune analyse détaillée des secteurs, ni engagements quantifiés sectoriels ou globaux*. Il n'y a en effet aucune projection associée au projet présenté. Devant votre commission, **le ministre du plan a justifié la démarche du Gouvernement par la volonté de restaurer l'instrument de planification et de provoquer un dynamisme nouveau pour le prochain plan.**

Ces arguments n'ont pas été jugés très pertinents par votre commission. Il faut en outre souligner que le plan renvoie à plusieurs reprises aux travaux actuels ou futurs de nombreuses commissions, groupes de travail ou groupes tripartites chargés de proposer des réformes de structure ou de préparer des décisions gouvernementales dans des domaines fondamentaux. Il eût été préférable d'attendre les résultats de ces travaux pour élaborer un plan quinquennal en respectant les procédures normales, à savoir le vote d'un projet de loi sur les options, puis l'examen d'un plan préparé sans précipitation.

Indépendamment des problèmes de fond et des choix politiques, on peut espérer que des délais normaux auraient permis la mise au point d'un document plus satisfaisant quant à la qualité formelle et à la cohérence. Le projet gouvernemental est une juxtaposition de développements sans véritable cohésion, il comporte à la fois des répétitions et des lacunes. De plus, certaines parties du texte, en particulier celles relatives au bilan, mériteraient de figurer dans un discours électoral plutôt que dans le programme d'action du Gouvernement pour les deux années à venir. Il y a là manifestement une regrettable confusion des genres.

A ce propos, votre commission tient à souligner le caractère tendancieux du bilan du passé présenté dans le plan de deux ans. Un lecteur non averti du plan intérimaire serait probablement tenté de penser que la France a connu au cours des dernières années une des périodes les plus sombres de son histoire, alors qu'en dépit de la crise économique le pouvoir d'achat a continué à progresser sauf en 1979, à cause du deuxième choc pétrolier. En effet, depuis 1973, le pouvoir d'achat des salaires nets perçus par les ménages a enregistré les progressions annuelles suivantes : 1973 : + 8 % ; 1974 : + 4,9 % ; 1975 : + 3,3 % ; 1976 : + 4,2 % ; 1977 : + 3,3 % ; 1978 : + 3,4 % ; 1979 : - 0,4 % ; 1980 : + 0,4 % ; 1981 : + 1,3 %.

Les rédacteurs du plan condamnent sans appel la politique menée par les Gouvernements précédents. Ils méconnaissent les efforts accomplis pour lutter contre le chômage, notamment dans le cadre des

pactes pour l'emploi et grâce aux aides à l'investissement des entreprises. Ils ignorent les progrès accomplis dans le domaine social, qu'il s'agisse des ressources des personnes âgées ou de l'extension de la couverture sociale. Ils font fi de la politique énergétique entreprise pour desserrer la contrainte extérieure. Ainsi que l'a déclaré une des personnalités entendues par votre commission, ce bilan très négatif tend en quelque sorte à excuser par avance un éventuel échec.

Votre commission ne s'est pas livrée à une critique systématique des assertions contenues dans un bilan qu'elle estime partisan. Elle tient cependant à rappeler que le problème de l'emploi est au cœur de ses préoccupations et que, lors de l'examen par le Sénat des principales options du VIII^e Plan, elle avait demandé « qu'un exercice de simulation, fondé sur un objectif prioritaire de plein emploi soit réalisé lors de l'élaboration du plan, afin d'explorer toutes les possibilités d'amélioration de la situation de l'emploi en France ». Des scénarios de ce type ont été soumis aux instances de préparation du VIII^e Plan. Ce rappel montre bien que le problème de l'emploi est un souci majeur du Sénat.

L'analyse des propositions du plan a été, pour votre commission, une source d'inquiétude en raison des incohérences, des lacunes et des incertitudes du projet présenté, tant au niveau de la stratégie, que des actions de restructuration de l'appareil productif et de la solidarité.

I. — LA STRATÉGIE : DES INVRAISEMBLANCES ET DES INCOHÉRENCES

On rappellera très brièvement que l'augmentation du chômage résulte en partie de l'accroissement rapide des ressources en main d'œuvre au cours des dernières années, en raison de la conjonction de l'arrivée sur le marché du travail des générations nombreuses de l'après-guerre et du départ à la retraite d'actifs beaucoup moins nombreux. Ce qu'il est convenu d'appeler le double « accident » démographique de la France est intervenu pendant une période de récession.

Entre 1970 et 1980, la population active augmentait de 2 284 000 personnes tandis que l'emploi total ne progressait que de 975 000. A partir de 1983, on assistera à un ralentissement du rythme d'accroissement des actifs.

Dans le plan, le Gouvernement se propose de stabiliser le chômage et d'inverser la tendance par la création nette de 400 000 à 500 000 emplois en deux ans. Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement fait le pari d'une croissance relativement forte et d'un partage du travail qui ne devraient pas remettre en cause la réalisation des grands équilibres.

Le ministre du plan ayant indiqué que la réalisation de certains objectifs du plan se situe à moyen terme, au-delà de la fin de l'exercice 1983, votre commission s'étonne de ne trouver dans ce projet aucune réflexion approfondie sur les suppressions massives d'emplois qui résulteront de l'utilisation de techniques telles que l'informatique ou la robotique, alors que l'emploi est l'objectif prioritaire du plan.

A. — Une croissance hypothétique

Le Gouvernement se propose de relancer la demande intérieure et de réaliser une croissance durable et plus rapide. Certes, on constate actuellement une certaine reprise de la consommation des ménages ; il n'en demeure pas moins que le taux de croissance de 3 % retenu dans

le plan intérimaire paraît très ambitieux en raison des perspectives actuelles de l'environnement international et des faibles chances de reprise de l'investissement productif présenté comme le principal soutien de la politique de l'emploi.

1. — *L'environnement international défavorable*

Les perspectives d'évolution de l'économie française dépendent étroitement de l'environnement international et des prévisions de croissance de nos partenaires commerciaux.

Cause immédiate de la récession, la crise de l'énergie est aussi le révélateur d'évolutions anciennes affectant les pays industrialisés traditionnels. Le dernier rapport du G.A.T.T. (Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce) souligne que pour la quatrième année consécutive, la croissance du volume de la production mondiale s'est ralentie, atteignant seulement 1 % en 1980, au lieu de 3,5 % en 1979, 4 % en 1978, 4,5 % en 1977 et 7 % en 1976. Pour la deuxième année consécutive, la production agricole n'a pas augmenté. La production des industries manufacturières n'a progressé que de 1 % en 1980, à comparer au taux de + 5 % en 1979.

Au cours de l'année 1980, l'emploi global a stagné en Europe, il a baissé dans l'industrie manufacturière en Europe et en Amérique du Nord, alors qu'il augmentait dans les services dans les différentes zones industrielles.

Pour cette même année, la croissance en volume du commerce mondial s'est considérablement ralentie, atteignant seulement 1,5 % au lieu de 6 % en 1979 et 5,5 % en 1978. La part des pays industrialisés dans le commerce mondial a diminué par rapport à l'exercice 1979 de 1,5 point pour les exportations et 1 point pour les importations, les pays traditionnellement exportateurs de pétrole étant les principaux bénéficiaires de cette évolution.

Dans les comptes prévisionnels de la nation pour 1981 et les principales hypothèses pour 1982 annexés au projet de loi de finances pour 1982, le Gouvernement reconnaît que les « hypothèses formulées sur l'évolution de l'économie mondiale sont soumises à diverses incertitudes » ; elles dépendent notamment de la variation du cours du pétrole, des politiques budgétaires et monétaires menées par les principaux pays industrialisés, tout spécialement les Etats-Unis, et de l'évolution des parités monétaires.

Après une très forte augmentation de 1979 à 1980 (+ 61,2 % en moyenne) la hausse du prix du pétrole devrait être plus modérée pour l'ensemble de l'année 1981. Pour 1982, dans l'annexe précitée au projet de loi de finances, on retient l'hypothèse que le pouvoir d'achat du baril de pétrole apprécié en produits manufacturés serait stabilisé en 1982 après un gain proche de 15 % en 1981. La projection tendancielle présentée à la commission des partenaires sociaux est fondée sur l'hypothèse d'une augmentation annuelle du prix réel de pétrole — exprimé en dollar courant diminué du taux de l'inflation mondiale — de 7,4 % en 1981, 1982 et 1983.

La politique déflationniste menée par les Etats-Unis a eu un effet dépressif sur l'économie mondiale ; leur politique monétaire rigoureuse a provoqué une élévation du cours du dollar, génératrice d'une détérioration des termes de l'échange et d'une augmentation du coût de l'énergie et des matières premières importées. Les politiques restrictives menées par nos autres partenaires commerciaux ont également contribué à la faiblesse de la demande mondiale.

Le Gouvernement attend, en 1982, une reprise dont la vraisemblance est contestée par de nombreux experts. La projection qui accompagne le projet de budget pour 1982 retient l'hypothèse que, pour la plupart des pays industrialisés, la reprise initiée au second semestre de 1981, devrait se poursuivre en 1982, or rien n'est moins sûr. L'amélioration perceptible au cours du premier semestre de 1981, ne s'est pas confirmée et certains experts considèrent que l'économie mondiale est entrée dans une récession qui se prolongera jusqu'à la fin de l'hiver et peut-être même jusqu'à l'automne prochain. Il s'ensuit que la politique de relance française intervient à un moment inopportun.

Les prévisions de croissance sont de l'ordre de 1 % aux Etats-Unis — au lieu du taux de 2 % retenu dans les projection précitée — et quasi nulles en Allemagne fédérale — au lieu de 0,7 % — alors que ce pays est de loin notre premier partenaire commercial. On peut considérer qu'aux Etats-Unis la récession a pour effet de renforcer la balance des paiements courants et la position du dollar. L'évolution de l'économie américaine déterminant largement la conjoncture en Allemagne fédérale, on ne peut donc attendre une augmentation substantielle de la demande provenant de ce pays pour soutenir la relance française. Certes, le Gouvernement français relève que pour faire face à l'accroissement du chômage des experts recommandent la mise en œuvre d'une politique moins restrictive en R.F.A. Ce point de vue n'est pas partagé par tous les observateurs ; certains considèrent que la volonté du Gou-

vernement de ce pays de limiter le déficit budgétaire et la conjoncture internationale excluent toute reprise notable de l'activité économique.

Seul le Japon semble préservé des effets néfastes de la situation économique présente, en raison principalement de la faiblesse relative des coûts du Japon par rapport aux autres pays industrialisés, le taux de change du Yen conférant à ce pays un avantage important par rapport à ses concurrents. **On estime qu'au cours de l'exercice 1982, les exportations du Japon dépasseront celles de l'Allemagne fédérale ; ceci met en lumière la percée remarquable de ce pays sur le marché mondial.**

Il serait déraisonnable d'attendre qu'un accroissement de la demande des pays de l'O.P.E.P. (Organisation des pays producteurs et exportateurs de pétrole), des pays en voie de développement ou des pays de l'Est puisse offrir une solution de rechange.

Il faut enfin rappeler que le différentiel de croissance du P.I.B. de la France par rapport à ses partenaires a tendance à s'amenuiser depuis 1977. La projection annexée au projet de loi de finances pour 1982 évalue ce différentiel à 1 point. Selon la projection présentée à la commission des partenaires sociaux, le différentiel de croissance serait de 0,7 point par an pendant la période 1981-1986, mais cet écart en volume ne tient pas compte de la dépréciation du franc et implique un accroissement de l'endettement extérieur.

La situation économique internationale actuelle ne permet pas d'augurer pour la France une reprise fondée sur l'accroissement de la demande mondiale en 1982. Il faudrait un retournement notable de la conjoncture en 1983 pour atteindre, sur l'ensemble de la période 1982-1983, un taux de croissance de 3 % l'an.

L'examen du plan au regard de l'environnement international ne saurait se limiter aux seules perspectives de croissance. L'environnement institutionnel doit être évoqué ici. Le plan affirme que « la France est, et restera, une économie ouverte » et que « le Gouvernement entend rester fidèle aux engagements qu'implique l'appartenance de la France au système monétaire européen ».

Ceci implique que la France accepte les règles de l'économie libérale dans ses relations avec l'extérieur.

2. — Le pari hasardeux d'une reprise de l'investissement productif

Le projet de plan précise qu'une nouvelle croissance peut être durable que si la France parvient à réduire sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur et à se doter, à partir de l'objectif d'une reconquête du mar-

ché intérieur d'une meilleure complémentarité des productions industrielles, d'un appareil productif capable de promouvoir une offre compétitive susceptible de mieux répondre aux besoins de sa population et d'accroître sa marge d'initiative dans les échanges et la coopération internationale.

En effet, parce qu'elle assure 80 % des exportations de biens et services, l'industrie détient la clef permettant d'assurer une croissance plus autonome. C'est de sa compétitivité que dépend pour une large part la solution au problème de l'emploi.

Il est affirmé que face au défi que représente la compétitivité des biens d'équipement ou de consommation de nos partenaires industrialisés d'une part, des biens de consommation des pays en voie de développement d'autre part, il n'y a pas de fatalité car si certaines technologies sont dépassées, aucun secteur n'est condamné.

Le ralentissement de l'investissement productif depuis 1973 est une des principales causes du vieillissement que l'on peut constater dans un certain nombre de secteurs de l'appareil productif français en dépit de succès remarquables dans un certain nombre d'autres.

Il est donc impératif de renverser cette tendance pour rénover profondément l'appareil industriel.

Le plan fait de l'augmentation de l'investissement productif le moteur de la croissance et le principal moyen de créer des emplois. Il se propose d'inverser la tendance observée au cours des dernières années. Le tableau suivant met en évidence la grave détérioration de l'investissement.

**ÉVOLUTION EN VOLUME DE LA F.B.C.F.
DES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES**

(Taux de croissance annuel en %)

	1977	1978	1979	1980	1981
Total	- 0,4	2,7	1,6	3,3	- 4,5
dont :					
Logement	- 7,1	- 6,4	2,8	0,0	- 2,0
Investissements productifs	0,5	3,7	1,5	3,7	- 4,4
dont :					
Grandes entreprises nationales	13,2	12,3	10,2	7,6	- 3,0
Autres	- 2,5	1,4	- 1,0	2,4	- 4,9
dont :					
Industrie	- 3,3	- 0,6	- 0,6	3,7	- 11,5

Source : Ministère de l'économie et des finances.

On voit mal comment les propositions du plan pourront devenir réalités.

En premier lieu, force est de constater que la **reprise actuelle de la consommation intérieure paraît insuffisante pour entraîner un renversement de tendance de l'investissement productif**. En 1981, les taux trimestriels de progression de la consommation des ménages en volume ont évolué comme suit : +0 ‰, +1,3 ‰, +1,1 ‰, +0,8 ‰. Pour 1982, on prévoit +0,8 ‰ au premier trimestre et +0,7 ‰ au deuxième trimestre. Pendant le présent exercice, la demande des ménages s'est orientée prioritairement vers l'électro-ménager et la haute fidélité, dont les ventes devraient progresser de 15 ‰ en volume ; or la majeure partie de ces produits est importée. **La majoration du SMIC, dont les justifications sociales sont compréhensibles, entraîne une demande accrue de produits de bas de gamme fabriqués hors de France** ; elle n'a donc pas l'effet attendu sur l'appareil industriel.

De plus, compte tenu de la réduction des marges de capacités de production disponibles par rapport à la période précédant le premier choc pétrolier, l'augmentation de la production dans certaines branches risque de buter sur les limites des capacités de production. Les effets immédiats d'une éventuelle reprise sur l'emploi ne peuvent donc qu'être limités.

Tout au plus, peut-on espérer l'année prochaine un ralentissement de la baisse de l'investissement productif ; c'est d'ailleurs ce qui ressort des derniers travaux de l'INSEE. La récente enquête de cet organisme sur l'industrie met en évidence l'opinion réservée des chefs d'entreprises quant aux perspectives de développement de leurs activités. Selon les dernières prévisions des industriels, **la diminution de l'investissement serait de 7 ‰ en 1982**.

En second lieu, votre commission s'interroge sur **les conditions de financement de l'investissement industriel**.

A ce propos, il faut souligner les limites de l'augmentation des investissements du **secteur nationalisé** élargi que le Gouvernement entend utiliser comme fer de lance de sa politique.

D'aucuns rappellent volontiers que pendant ces dernières années, l'investissement productif a été surtout le fait des grandes entreprises nationales en omettant de préciser que certaines de ces entreprises ont bénéficié de la part de l'Etat de dotations en capital et qu'entre 1973 et 1980, 93,7 milliards de francs leur ont été attribués — dont 53 mil-

liards de francs à la S.N.C.F. — à titre de subventions d'exploitation. Pour l'année 1982, le financement des pertes d'exploitation du secteur public actuel représentera — hors charges des retraites de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P. — 27 milliards de francs. Les nouvelles entreprises nationalisées ne sont pas toutes performantes, il n'est donc pas sûr qu'à l'avenir, le financement de leurs investissements sera entièrement autonome.

En ce qui concerne les entreprises privées, le plan propose de stabiliser les charges fiscales et sociales des entreprises et de renforcer leurs structures financières.

A plusieurs reprises dans le projet de plan, le Gouvernement affirme qu'il « s'efforcera de stabiliser la charge des impôts et des cotisations sociales qui pèsent sur les entreprises ».

Votre commission ne peut que se féliciter de cette intention, tant il est vrai que les entreprises françaises subissent un préjudice par rapport à leurs concurrents étrangers. Des industriels japonais considèrent que la faiblesse des prélèvements obligatoires dans leur pays est un élément fondamental de leur compétitivité.

L'évolution présente du taux des prélèvements obligatoires met en évidence la contradiction entre les dires du plan et la pratique. Alors que le taux global des prélèvements obligatoires est stable en 1981 par rapport à 1980 (42,5 %), on prévoit en 1982 un alourdissement (42,9 %). L'adoption du budget de 1982 accroîtra en effet de 15 milliards de francs les charges que les entreprises devront supporter en 1982 sous la forme d'impôts nouveaux ou de réduction d'avantages fiscaux. Comment, dans ces conditions, prendre au sérieux les engagements figurant dans le plan ?

Votre commission s'interroge sur les intentions réelles du Gouvernement à cet égard. Il est permis de se demander si les nouvelles dispositions fiscales ne décourageront pas la volonté d'investissement des entreprises industrielles. De même, la hausse probable des prélèvements obligatoires qui résultera de la politique sociale du Gouvernement paraît peu susceptible de favoriser cette stabilisation des charges pesant sur les entreprises.

En matière fiscale, votre commission tient à souligner qu'elle approuve les observations formulées par le Conseil économique et social tendant à intégrer l'inflation dans l'évaluation des résultats imposables. Elle estime en effet qu'il serait souhaitable de mettre à

l'étude une nouvelle méthode de comptabilisation des postes du bilan des entreprises, permettant de retracer leur situation et leurs résultats réels en éliminant les distorsions dues à l'inflation, ainsi qu'une méthode d'imposition des entreprises qui, à rendement constant, soit plus neutre à l'égard des effets de l'inflation sur les comptes d'exploitation et les bilans.

Le plan propose d'augmenter les fonds propres des entreprises et de favoriser le recours à des emprunts à long terme. Ceci suppose l'amélioration de la rentabilité des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises et la réorientation de l'épargne.

Quant à la structure financière des entreprises, il faut rappeler que des efforts avaient été déjà entrepris pour accroître les fonds propres des entreprises, notamment sous la forme de prêts participatifs dont votre commission approuve le principe, tout en en connaissant les limites. On peut se demander dans quelle mesure la création d'un fonds national de garantie suffira pour inciter les banques et établissements financiers à utiliser cette procédure initiée dans le cadre du FDES.

En ce qui concerne le développement des prêts à long terme, il faut indiquer que beaucoup d'entreprises sont actuellement dans une situation qui ne leur permet pas de contracter de nouveaux engagements. Le premier choc pétrolier survenu après une période pendant laquelle les entreprises avaient largement emprunté pour investir, a incité de nombreux responsables à recourir au crédit avec prudence.

D'autre part, votre commission souhaite que la **restructuration des fonctions bancaires** à laquelle il sera procédé au cours du plan de deux ans permette d'assurer un meilleur financement des PME. Elle tient à attirer l'attention du Gouvernement sur un point : si le critère adopté par le système bancaire en matière de financement des entreprises doit tendre à stimuler les créations d'emplois, il faudra veiller à ce que ces critères ne soient pas utilisés trop exclusivement ; en effet, certains investissements productifs impliquent des suppressions d'emplois et il serait très dangereux que des entreprises ne puissent obtenir des crédits nécessaires pour cette seule raison. Il conviendra donc de veiller à ce que le critère de la création d'emplois ne soit pas le seul.

Par ailleurs, le plan relève l'absence d'ajustement qualitatif entre l'épargne et l'investissement, cette constatation n'est pas nouvelle ; la préférence des Français pour l'épargne liquide est bien connue.

Aucune solution à ce problème n'est proposée par le plan, le ministre du plan ayant déclaré devant votre commission qu'une

réforme des circuits financiers sera engagée au printemps. Mais à ce jour, on ne dispose d'aucun élément permettant d'apporter une réponse à ce problème fondamental. En outre, il n'est pas du tout certain que l'épargne à court terme — qui représente pour bon nombre de ménages une épargne de précaution — soit drainée vers le secteur productif.

Cette lacune fait perdre au plan une grande partie de sa crédibilité.

De plus, le choix de l'investissement industriel et l'effort prévu en faveur du logement supposent un taux d'épargne élevé. Certes, le plan prescrit un accroissement modéré de la consommation de 2 %, afin de dégager des ressources suffisantes pour financer la croissance. Votre commission s'interroge sur la validité de cette hypothèse. La revalorisation prioritaire des bas salaires ne garantit pas le maintien d'un taux d'épargne des ménages suffisant pour financer l'investissement ; en effet, le caractère résiduel de l'épargne des ménages — logement exclu — est avéré. Le plan n'apporte aucune réponse satisfaisante à ce problème.

L'ensemble de ces constatations conduit votre commission à s'interroger sur l'hypothèse de croissance retenue par le plan. *Le problème essentiel du financement de la croissance est renvoyé à une réforme ultérieure, dont le Parlement ne sera probablement pas saisi puisqu'il s'agit principalement de mesures réglementaires.* Pourquoi le Gouvernement a-t-il choisi de soumettre aux élus nationaux un plan tronqué dont l'urgence n'est pas évidente ?

B. — Les grands équilibres en question

La volonté de changer radicalement le contenu de la croissance et de transformer notre pays ne permet pas de se soustraire aux impératifs d'équilibre. A cet égard, les réponses apportées par le plan ne sont guère satisfaisantes.

1. — *Les illusions du partage du travail et les limites des actions spécifiques pour l'emploi :*

Pour créer des emplois, le plan préconise une réduction de la durée du travail. Votre commission est favorable au principe d'une réduction de la durée du travail, encore faut-il être conscient des effets modérés de celle-ci sur l'emploi global et préciser les conditions de mise en œuvre de cette réduction.

Le plan préconise que le **partage du travail soit la contrepartie essentielle des gains de productivité revenant aux salariés**. On omet d'indiquer les limites du processus, à savoir le ralentissement sensible des progrès de la productivité depuis 1974 dans la plupart des pays industrialisés. Ce mouvement affecte la productivité du travail, mais aussi du capital. Les études menées tant par les organisations internationales (O.C.D.E., C.E.E.) qu'en France ou aux Etats-Unis sont convergentes.

Dans les six plus grands pays de la C.E.E., l'accroissement de la valeur ajoutée par tête est passé de 4,5 % en moyenne par an entre 1968 et 1973 à 2 % par an pendant la période 1974-1979 ; le rythme des progrès de la productivité a donc diminué de plus de 50 %. En Allemagne fédérale et au Royaume-Uni, la tendance à la baisse de la productivité du capital est amorcée depuis les années 60.

Il faut rappeler qu'aux Etats-Unis, la productivité du travail progresse plus ; le taux de variation devient même négatif pendant la période 1973-1976.

En France, l'augmentation annuelle de la valeur ajoutée par tête est passée de 5,1 % par an pour la période 1963-1973 à 2,9 % pour la période 1973-1979. De plus, la conjoncture de la croissance relative du capital et de l'affaiblissement de la production en période de crise a motivé une baisse de la productivité du capital plus rapide que celle affectant la productivité du travail.

Le processus de « tertiarisation » est une des causes de ce phénomène. L'amélioration de la qualité des produits contribue également à ralentir les progrès de la productivité.

Les liens établis à moyen terme entre l'évolution du taux de productivité et la croissance en volume doivent être rappelés ici. En conséquence, si l'objectif de croissance du plan n'est pas atteint, les possibilités de partager le travail seront plus restreintes.

Votre commission n'entend pas procéder à une analyse exhaustive de cette évolution, elle se doit cependant de souligner que la prudence est de rigueur quant aux effets attendus du partage du travail, tel qu'il est recommandé par le plan.

Quant aux possibilités pratiques de partager le travail, il faut souligner les difficultés spécifiques ressenties par les petites et moyennes entreprises en raison de la diversité et du petit nombre des emplois par unité de production.

Un autre obstacle à la création d'emplois par le partage du travail réside dans les modalités de sa mise en œuvre, définies par voie contractuelle.

Quant au problème des salaires, le plan précise : « Pour que le partage du travail devienne une réalité, il est nécessaire que l'accroissement de la masse salariale en valeur réelle soit affecté en priorité à l'augmentation de l'emploi plutôt qu'à celle du salaire annuel par tête ». Ailleurs, on lit : « Une réduction de l'ordre de une heure de la durée hebdomadaire de travail devrait, au moment où elle entre dans les faits, se faire sans perte de salaire par tête. Les négociations ultérieures devraient intégrer les relèvements du salaire horaire qui auront été opérés à cette occasion, sans se traduire par une perte de pouvoir d'achat ». Force est de constater l'ambiguïté des propositions contenues dans le plan à propos de la compensation salariale.

Les négociations actuelles sur la réduction et l'aménagement du temps de travail ont dû être prolongées en raison de **désaccords concernant la compensation salariale**. Comment, dans ces conditions, espérer créer 50 000 emplois nouveaux comme l'indique le ministre du travail ?

Enfin, le problème fondamental de la durée d'utilisation des équipements ne peut être éludé. Le ministre de l'industrie lui-même l'a évoqué, la France accusant déjà en ce domaine un retard par rapport à certains de ses concurrents. **Depuis 1974, on constate une tendance à la diminution de la durée d'utilisation des équipements**, alors que celle-ci avait fortement augmenté pendant la période 1962-1969 et s'était stabilisée jusqu'à 1974. L'impératif de la compétitivité des entreprises implique au minimum le maintien de la durée actuelle d'utilisation des équipements, voire son allongement ; ceci conduit pour certaines branches à accroître le travail posté auquel les syndicats sont hostiles.

On doit rappeler ici que toutes les simulations macro-économiques effectuées pour tenter de prévoir les effets de la réduction de la durée du travail sur l'emploi mettent l'accent sur l'importance de la compensation salariale, de la durée d'utilisation des équipements et de l'évolution des investissements.

On recense donc de nombreux obstacles à un développement rapide du partage du travail ; la création de nombreux emplois par cette voie paraît donc peu vraisemblable.

La politique de création d'emplois est complétée par des propositions spécifiques concernant la formation professionnelle et l'enseignement, ainsi qu'une réforme des services publics compétents en matière d'emploi.

Sur le premier point, on ne trouve peu de propositions originales par rapport à ce qui figurait dans le VII^e Plan, ou ce qui a été préconisé par diverses instances de réflexion sur ces problèmes. Pour instaurer une politique active de la formation professionnelle, le plan propose notamment d'améliorer l'enseignement technique et d'assurer la formation des jeunes sans qualification. Il prévoit notamment des contrats avec des entreprises publiques ou des branches professionnelles.

Il envisage la révision de la loi sur les formations en alternance ainsi qu'une réforme de la formation professionnelle continue, afin d'en simplifier le financement et d'améliorer le contenu et l'organisation des formations.

La politique de l'emploi devra également viser à réduire les inégalités. Le plan propose de faciliter l'exercice par les femmes de leur droit à l'emploi, de stopper le développement des formes précaires d'emplois qui a connu une grande extension en période de crise, et de traiter les problèmes spécifiques des jeunes, des travailleurs âgés, ainsi que des immigrés.

La proposition la plus importante concerne le projet de création d'un service public de l'emploi unifié largement décentralisé, qui se substituerait aux différentes institutions actuelles, à savoir l'Agence nationale pour l'emploi, l'Association pour la formation des adultes, l'Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, le Fonds national de l'emploi.

Il est également prévu des créations d'emplois d'initiative locale, systématiquement utilisées comme des aides au placement. Dès le VII^e Plan, votre commission avait formulé des observations sur les limites de l'efficacité des services publics de l'emploi pour ajuster l'offre et la demande de main-d'œuvre. Il faut souligner que les interventions du futur service public peuvent contribuer utilement à résoudre certains problèmes locaux d'emplois, mais il ne faut pas en attendre des effets macro-économiques importants.

2. — *Les risques pour l'équilibre extérieur*

En matière de commerce extérieur, la stratégie retenue est présentée comme une stratégie d'essence libérale que votre commission approuve.

Les tactiques envisagées et les jugements portés sur l'état des forces laissent en revanche place à des critiques fondées sur leur compatibilité incertaine avec cette « stratégie ». Alors même que la France vit « sous contrainte extérieure grave », les modifications profondes envisagées dans de nombreux domaines constituent des risques pour l'équilibre extérieur de notre pays.

— Les contraintes.

On mentionnera ici la contrainte énergétique qui fait l'objet d'une analyse dans la deuxième partie du présent rapport.

D'autre part, la société industrielle n'est encore qu'à l'aube de la révolution technologique formidable qui résultera de l'application aux techniques de production de l'informatique et de la robotique. Les pays qui s'adaptent le plus vite accentueront leur compétitivité et leur poids dans les échanges internationaux, laissant loin derrière eux les pays qui n'auront pas su ou voulu relever ce nouveau défi. On ne peut empêcher une nouvelle répartition géographique des activités de production.

Enfin, l'action du Gouvernement s'inscrit dans une économie ouverte régie par un ensemble de règles (G.A.T.T., C.E.E., accords bilatéraux) qu'il convient donc de respecter (1).

Déjà les milieux communautaires suivent avec préoccupation certains aspects des initiatives prises en France dans le cadre de l'action visant la « reconquête du marché national ». Dans la mesure où ces initiatives visent, sans différenciation, les produits en provenance des pays tiers et les produits originaires d'autres Etats membres, elles pourraient provoquer de nouvelles entraves à la réalisation complète du marché commun, qui constitue l'un des objectifs assignés à la Commission européenne au titre du « mandat du 30 mai ».

Cette Commission a décidé d'effectuer une démarche auprès du Gouvernement français, pour demander des éclaircissements à propos de l'action dite de « reconquête du marché intérieur ». La Commission

(1) voir rapport d'information Sénat n° 31 (1978-1979). Enjeux et conditions des équilibres extérieurs de la France.

demandera d'être informée des modalités de cette action, en rappelant sa nécessaire conformité avec les dispositions communautaires en matière de libre-circulation des marchandises.

— Le respect des équilibres.

En ce qui concerne le développement de l'offre, le repli des investissements et la contraction des capacités de production évoqués précédemment conduisent à retarder de façon très préoccupante le moment où nos exportations pourront pleinement tirer profit d'une reprise de la demande mondiale.

Or la politique économique du Gouvernement, comme nous l'avons démontré, n'est guère susceptible de relancer l'investissement. Toute reprise sensible de nos exportations paraît donc relever plus de l'incitation politique que des réalités économiques.

Notre capacité à exporter dépend également du niveau relatif des prix. D'une part, les mesures proposées pour le plan risquent de se traduire par un maintien à un haut niveau du taux d'inflation. D'autre part, les entreprises françaises ont, depuis quelques temps, préféré comprimer leurs marges à l'exportation afin de maintenir leurs positions sur les marchés étrangers ; simultanément, afin de limiter la détérioration de leurs résultats financiers, elles ont opéré des hausses de prix plus importantes pour les ventes intérieures. Cet arbitrage a donc vraisemblablement accentué la perte de compétitivité monétaire des entreprises françaises face à leur concurrentes étrangères à l'intérieur de l'hexagone. Au total, entre 1978 et 1980, l'écart entre le rythme de progression des prix à l'exportation des produits industriels (+ 8 % l'an) et celui des prix à la production (+ 12 % l'an) a atteint quatre points. Cet arbitrage sera donc de plus en plus difficile à réaliser si le différentiel d'inflation tend à se maintenir, voire à s'aggraver.

Il faut enfin rappeler *la forte élasticité par rapport à la demande intérieure des importations de biens d'équipement comme des importations de biens de consommation* ; toute politique de relance de l'investissement doit en quelque sorte être « compensée » par une modération de la consommation intérieure, mais cette modération peut dissuader les entreprises d'augmenter leurs capacités de production. D'autre part, *nos exportations sont extrêmement sensibles aux variations de la demande mondiale*, ceci est d'ailleurs indiqué dans le projet de loi : « nos exportations restent tributaires de la demande mondiale, dont les perspectives sont peu dynamiques ».

Si l'on ajuste ces deux schémas, on s'aperçoit donc de l'illusion entretenue par la perspective d'un fort taux de croissance et d'une réduction de notre déficit externe.

— L'efficacité des instruments.

Dans le souci de développer nos exportations, le plan intérimaire énonce un certain nombre de propositions pertinentes, mais l'objectivité force à s'interroger sur leur cohérence avec d'autres orientations présidant à l'action économique du Gouvernement.

Il est envisagé d'assurer une promotion plus active de nos exportations par une **meilleure présence à l'étranger** reposant sur une utilisation des réseaux publics et privés existants. La commission aurait souhaité que le **rôle des Français résidant à l'étranger**, mentionné d'une manière incidente, fût mieux reconnu et davantage aidé.

De plus, les **nationalisations** se traduiront vraisemblablement par une « érosion de la position internationale de la France » : pertes de personnels de très haut niveau, de partenaires, de marchés, de filiales, **pertes de réseaux commerciaux**. Le renforcement de notre présence à l'étranger risque donc bien d'ajouter un nouvel article à la liste déjà fournie du catalogue des vœux pieux.

Le plan intérimaire tente d'opposer les grands contrats, source de tous nos maux, au commerce courant, espoir de nos planificateurs : « de plus, l'essentiel de l'amélioration de nos parts de marché a été obtenu dans les pays du Tiers-Monde et résulte principalement de la progression des ventes d'armes et de la réalisation de grands contrats négociés d'Etat à Etat. Cette politique qui visant à placer l'industrie française sur certains « créneaux » exportateurs a obtenu des succès très apparents. Mais elle n'a réussi qu'au prix d'aides à l'exportation importantes, moyennant de sérieux mécomptes dans quelques pays à haut risque ; une partie de ces moyens aurait reçu un meilleur emploi si elle avait été affectée à l'adaptation des industries directement engagées sur les marchés des pays industrialisés ».

Quelques jours plus tard, le Premier Ministre déclarait : « La politique des grands contrats d'équipement doit être poursuivie ». Qui croire ? Rappelons en outre que ces grands contrats ne représentent que de 10 à 20 % de nos exportations, selon diverses estimations. Et faudrait-il encore rappeler que ces contrats, malgré leur coût réel, assurent une pénétration induite des marchés, confortent notre image de marque, créent des emplois en France et stimulent des secteurs de pointe comme l'ingénierie. Convierait-il enfin de faire remarquer

que les aides consenties et les contrats conclus sont pour une bonne partie le fait d'entreprises en voie de nationalisation. Le premier acte de l'appropriation collective de ces entreprises consisterait-il en une diminution programmée de leurs activités ?

La promotion du commerce courant constitue un objectif souhaitable. Encore faudrait-il préciser davantage les moyens que l'on entend mettre en œuvre et en estimer le coût, tant il est vrai que ce commerce courant représente déjà 80 % de nos exportations. Sur ce point, aucune précision ne figure dans le projet : « le Gouvernement étudiera les conditions dans lesquelles pourrait être mise en place une politique de promotion du commerce courant ».

— Les objectifs sectoriels.

Le plan prescrit le développement d'une chaîne de transport compétitive qui sera évoqué dans la deuxième partie de ce rapport.

En ce qui concerne la réorganisation du système d'aides à l'exportation, outre des actions de simplification de procédures (notamment de l'assurance prospection) et d'incitation à l'utilisation de formules de coopération des entreprises (groupements à l'exportation, création de sociétés de commerce international), il serait souhaitable de réorganiser et de renforcer tant la D.R.E.E. que le C.F.C.E. et d'aider les chambres de commerce à créer des services de conseil à l'exportation pour les petites et moyennes entreprises.

Quant à la problématique de la reconquête du marché intérieur, outre les aspects juridiques et les aspects propres à chaque secteur, il convient de rappeler deux réflexions de bon sens :

— cette reconquête ne saurait être que sélective et se heurte à de redoutables problèmes d'ordre technologique et industriel. Au-delà des exportations à bas prix provenant de certains pays en voie de développement, l'essentiel de notre déficit provient de nos échanges avec les pays les plus modernes et les plus forts. En 1980, nous avons enregistré un déficit de 8 milliards de francs avec les Pays-Bas, de 17 milliards de francs avec la R.F.A., de 26 milliards de francs avec l'Amérique du Nord et de 7 milliards de francs avec le Japon. Il n'est pas dans la tradition de la France de reculer devant un grand défi, mais encore faut-il mesurer l'importance de l'obstacle.

— cette reconquête est porteuse de mesures de rétorsion. Déjà, certains symptômes ont été détectés (Mexique, Inde, Hong-Kong). Même si la bonne foi n'est pas la vertu cardinale de ces pays, la situa-

tion extrêmement déprimée du commerce international ne saurait exclure la naissance d'un phénomène auto entretenu que l'on pourrait qualifier de spirale protectionniste.

La présence d'un pays sur la scène internationale repose sur un fragile équilibre aux contraintes multiples. Au-delà des objectifs souhaitables de reconquête et d'offensives, de révision de procédures et de promotion du commerce courant, se profile la menace d'une accentuation de nos désavantages comparatifs. Sans maîtrise de coûts de production, sans incitation réelle à l'investissement, sans acceptation d'une modération temporaire de la croissance, sans une mesure exacte des contraintes technologiques et juridiques, sans une plus grande cohérence de l'action gouvernementale, on ne peut envisager raisonnablement une amélioration du solde de nos échanges extérieurs.

3. — *Les déséquilibres financiers prévisibles*

Dans le plan, le Gouvernement prône une politique active des finances publiques et met l'accent sur les vertus du déficit budgétaire.

On cite l'exemple de l'Allemagne fédérale où l'endettement du secteur public dépassait 30 % du produit national brut en 1980. Les effets positifs de la politique de relance financée par le déficit public initiée en 1975 ont aujourd'hui disparu. La dette de cet Etat a été multipliée par cinq en douze ans ; le poids des dépenses de transfert et des dépenses sociales s'est considérablement accru en raison de l'augmentation du chômage consécutif au ralentissement de l'activité économique. Conscient des inconvénients de cette situation, le Gouvernement d'Allemagne fédérale a engagé une politique de réduction du déficit budgétaire pour 1982 qui comporte un programme d'économies représentant 1 % du P.N.B.

Le Japon a connu également un fort accroissement de son déficit budgétaire. Mais il faut souligner que ce déficit est intégralement financé par l'épargne intérieure qui dégage également des ressources suffisantes pour l'investissement productif ; de plus l'exemple japonais ne peut être purement et simplement transposé dans d'autres pays, en raison des particularités économiques et sociologiques de cette nation.

Le Royaume-Uni s'est orienté également vers une politique de réduction des dépenses publiques.

Il faut d'autre part rappeler qu'au sommet d'Ottawa, les représentants des pays industrialisés sont convenus de pratiquer progressivement des politiques de désengagement de l'Etat du fonctionnement des mécanismes économiques. Le plan propose aujourd'hui une politique contraire, en préconisant d'accroître le déficit public pour assurer le redémarrage de notre économie.

Pour 1982, le budget présenté comporte un déficit de 95,4 milliards de francs, soit 2,6 % du P.I.B. Le Gouvernement met l'accent sur le fait que dans d'autres pays industrialisés, le déficit public représente une part beaucoup plus importante du produit national brut ; les proportions atteignent 4,5 % en Allemagne fédérale, 8 % aux Pays-Bas, 11 % en Belgique, 13 % en Italie.

Le plan recommande « un usage plus actif du déficit public ». Le déficit devra permettre d'assurer un rythme de croissance élevé, d'adapter nos structures économiques et d'accompagner la réduction du temps de travail. Les déficits prévus pour 1982 et 1983 sont considérés comme raisonnables. Dans ce schéma, la principale limite à l'augmentation du déficit public est l'endettement extérieur, dont l'importance varie selon le coût en importations des mesures de relance.

Quant au problème global du déficit public, votre commission estime qu'on ne peut être assuré que l'exécution du budget ne se soldera pas par un déficit plus important, malgré la décision de différer 15 milliards de francs de dépenses. Une croissance inférieure à l'objectif fixé pourrait induire en 1982 un déficit de l'ordre de 110 milliards de francs.

D'autre part, le plan n'apporte aucune réponse satisfaisante quant aux modalités de financement de ce déficit. On note que le plan préconise une politique monétaire rigoureuse afin de résorber le différentiel d'inflation de l'économie française par rapport à ses partenaires ; ceci conduit donc à exclure le recours à la création monétaire pour financer le déficit des finances publiques. Les ressources nécessaires à l'équilibre ne peuvent être recherchées qu'en opérant une ponction sans précédent sur le marché obligataire qui représentait 115 milliards de francs en 1980, ou en élargissant considérablement celui-ci. La première de ces deux solutions conduirait à porter la part de l'Etat sur ce marché de 27 % à environ 50 % ; les autres opérateurs se trouveront donc privés d'une partie de leurs ressources habituelles. La seconde solution est un vœu. Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale écrivait récemment : « en toute hypothèse, le marché

obligatoire doit être développé dès 1982, largement au-dessus du niveau atteint en 1980 ». Aucune mesure concrète n'est proposée pour parvenir à un tel résultat.

En outre, le plan propose des objectifs ambitieux pour le nouveau secteur nationalisé : selon le rapport de votre commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de nationalisation, on peut « avancer l'hypothèse qu'en 1983, l'extension du secteur public entraînera une augmentation d'au moins 50 % du montant actuel des concours de l'Etat aux entreprises nationales ».

Comment, dans ces conditions, assurer les équilibres financiers indispensables au fonctionnement de notre économie ? Le plan n'apporte aucune réponse satisfaisante à cette question.

En outre, cette politique implique pour l'avenir un alourdissement de la dette publique ; en 1982, la dette publique atteindra 53,7 milliards de francs, au lieu de 37,7 milliards de francs en 1981.

La répartition des dépenses publiques suscite également des réserves de la part de votre commission. Pour 1982, on relève la forte progression des interventions économiques et sociales, mais surtout la priorité conférée dans cet ensemble aux interventions sociales. D'autre part, votre commission s'inquiète de la charge permanente qui résultera de la création de 125 000 emplois publics nouveaux par la loi de finances rectificative de juillet 1981 et le projet de loi de finances pour 1982.

Ces emplois publics constituent un élément de la politique de soutien direct de l'emploi préconisée par le plan, avec les contrats emploi-solidarité, les mesures destinées à l'insertion professionnelle des jeunes et les incitations financières à la réduction de la durée du travail.

Votre commission considère que ces créations d'emplois publics n'auront qu'un effet limité sur le niveau global de l'emploi, elles n'apportent qu'une fausse solution au problème actuel du chômage ; elles contribuent à instituer des charges incompressibles et peuvent conduire à obérer l'avenir et à contraindre l'Etat à restreindre les investissements publics pendant les prochains exercices.

En définitive, ni le montant global du déficit des finances publiques, ni la structure des dépenses recommandés par le plan, ne peuvent recueillir l'approbation de votre commission qui s'étonne que l'ensemble des problèmes financiers publics, notamment ceux afférant à la sécurité sociale et aux collectivités locales, ne fasse pas l'objet d'un examen global.

3. — *La maîtrise de l'inflation*

Selon le plan, l'inflation résulte de facteurs structurels et d'une hausse excessive des coûts, les enchaînements inflationnistes étant facilités par l'expansion de l'offre de monnaie. La projection annexée au projet de loi de finances prévoit un ralentissement du rythme de la hausse des prix en 1982 par rapport à 1981 : 12,9 % au lieu de 13,5 % ; le Gouvernement considère qu'à la fin de l'exercice 1982, la hausse des prix devrait être réduite à 10 %.

Le plan précise que l'action du Gouvernement contre l'inflation sera diversifiée. En premier lieu, la politique économique en faveur de l'emploi devrait contribuer à réduire les coûts unitaires et donc les tendances inflationnistes grâce à la croissance et à l'amélioration de la productivité. Le plan énumère les composantes de la lutte contre l'inflation : il faut casser les mouvements de hausse élevés ou injustifiés, développer la concurrence, veiller à la modération des revenus nominaux, maîtriser l'évolution des dépenses de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale.

Le développement de la concurrence et la modération des revenus font l'objet de propositions ; en revanche, on voit mal comment la maîtrise de l'évolution des dépenses publiques pourrait être assurée, compte tenu des choix financiers précédemment analysés par votre commission.

Pour assurer une véritable concurrence par les prix, le plan recommande le développement de l'information et des moyens d'intervention des consommateurs ; il propose le renforcement des actions de l'administration et de la commission de la concurrence pour assurer le libre jeu de la concurrence au niveau des prix industriels.

Les prix des services feront l'objet d'engagements de modération avec les professionnels. Les mesures actuelles de blocage sont présentées comme temporaires. Les moyens proposés sont donc d'inspiration libérale, la sanction réglementaire étant envisagée comme le moyen ultime pour faire cesser les abus, votre commission en approuve l'esprit. Elle note d'autre part qu'il est recommandé aux industriels et aux grossistes de respecter une hausse moyenne de 8 % en 1982.

La réflexion sur la réorganisation du secteur de la distribution contient un certain nombre de propositions susceptibles de retenir l'attention de votre commission des Affaires économiques et du Plan.

En ce qui concerne les mécanismes de formation des prix, le projet de plan intérimaire rappelle fort à propos : « il convient d'abord d'améliorer la connaissance des conditions de formation des prix, ce qui permettra de juger des réformes qui doivent être apportées aux circuits existants pour, ensuite favoriser une concurrence loyale entre les différents types de distribution ». Votre commission, dont le rapporteur pour avis sur le budget de la concurrence et de la consommation réclame une telle étude depuis de nombreuses années, en prend acte avec satisfaction. Mais elle tient à en rappeler les difficultés. Difficultés juridiques, car le secret professionnel et le secret des affaires s'opposent fort justement à des pratiques inquisitoriales qui ne sont pas toujours neutres, pour l'entreprise. Difficultés comptables, car bon nombre d'entreprises françaises ne sont pas en mesure d'élaborer une comptabilité analytique suffisamment sophistiquée pour toute la gamme de leurs produits. Difficultés techniques, car à l'unité du vocable « distribution » s'oppose la diversité foisonnante des circuits réels ; une diversité parfois artificielle, mais souvent justifiée. Difficultés humaines enfin, car de la connaissance précise des prix, il sera tentant de détruire des mécanismes de fixation arbitraire des marges.

En définitive, quel que soit l'intérêt des principes énoncés par le plan, on voit mal comment les difficultés précitées pourront être surmontées.

Le plan prévoit une modération des prix des produits énergétiques ; force est de constater que les premières décisions prises en ce domaine ne peuvent que contribuer à l'inflation.

Les objectifs définis en matière d'évolution des tarifs publics paraissent difficilement conciliables, car on entend simultanément équilibrer les comptes d'exploitation, tenir compte du coût du service pour l'utilisateur, de l'utilité économique et sociale du service rendu et du besoin d'investissement. Ces impératifs devront inspirer le contenu des programmes pluriannuels conclus pour chaque entreprise. En 1982, la hausse des tarifs publics ne devrait pas dépasser 8 à 10 %.

Malgré sa volonté d'obtenir une modération des prix et des revenus nominaux, le Gouvernement n'entend pas remettre en cause le principe de la libre négociation entre les partenaires sociaux. Il se limite à des admonestations en recommandant un effort de transparence et un ralentissement des évolutions nominales. L'exemple en ce domaine

devrait venir du secteur public pour lequel seront proposés des accords salariaux comportant une clause de sauvegarde semestrielle, prenant en compte l'évolution de grandeurs économiques objectives.

Le plan prévoit une amélioration de la connaissance des mécanismes de formation des prix et des revenus, en particulier pour les revenus des non-salariés, et plus spécialement des professions fermées ou rémunérées au pourcentage. Ceci ne fait que reprendre l'essentiel des propositions formulées dans le VII^e Plan et suppose un renforcement important des moyens du Centre d'étude des revenus et des coûts (C.E.R.C.). Cet organisme bénéficiera en 1982 de moyens budgétaires accrus ; néanmoins, les recrutements qui seront opérés l'année prochaine ne permettent pas d'envisager un accroissement considérable des travaux qui seront confiés à ce centre. Quel que soit l'intérêt théorique de cette proposition, il est permis d'émettre des doutes sur son efficacité pratique dans le cadre du plan intérimaire.

Dernier instrument de lutte contre l'inflation évoqué par le plan intérimaire, la politique monétaire doit viser au maintien d'un taux de change stable au sein du système monétaire européen, et tenter de résorber le différentiel d'inflation qui s'est accusé au cours des dernières années.

PRIX A LA CONSOMMATION
(INDICES IMPLICITES DES COMPTES NATIONAUX)

(Augmentation moyenne annuelle en %)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
République Fédérale d'Allemagne.....	7,1	7,0	6,2	4,5	3,8	2,8	3,9	5,4	5,4	4,0
Royaume-Uni.....	8,7	17,4	23,6	15,6	15,1	8,7	12,3	15,5	12,5	9,9
Italie.....	12,5	20,9	17,7	18,1	18,2	12,8	15,0	20,5	20,0	17,0
Belgique.....	5,9	12,3	12,5	7,9	7,1	4,2	3,5	6,8	7,8	7,7
Pays-Bas.....	9,3	10,1	10,7	8,8	6,0	4,4	4,6	6,0	6,2	5,8
Etats-Unis.....	5,5	10,8	8,1	5,2	5,8	6,7	8,8	10,2	8,0	8,5
Canada.....	7,2	11,1	10,6	7,3	7,7	7,4	9,1	10,5	9,0	9,0
Japon.....	9,9	20,7	11,4	8,4	7,3	4,2	3,1	8,0	6,0	4,4
France.....	6,8	13,4	11,7	9,9	9,2	8,9	10,6	13,2	13,5	12,9
Moyenne des huit partenaires pondérée par la structure des exportations françaises en 1980... ..	8,4	13,2	12,6	10,0	9,4	6,5	7,9	10,8	10,3	8,9
Moyenne des neuf pays pondérée par le P.N.B. en 1980.....	7,4	13,3	10,8	7,9	7,7	6,4	7,9	10,4	9,0	8,3

Source : Ministère de l'Economie et des Finances.

Le plan propose de maintenir l'encadrement quantitatif du crédit, tout en prévoyant des mesures sélectives, de ramener le coût du crédit à un niveau qui « tout en conservant une valeur positive en termes réels ne fasse pas obstacle à l'activité économique ». L'équilibre du marché financier devra résulter d'un ensemble de mesures destinées à encourager et à stabiliser l'épargne.

L'énoncé de ces principes, partiellement contradictoires, n'est accompagné d'aucun programme pratique susceptible de garantir que le Gouvernement parviendra effectivement à ralentir le rythme de l'inflation et à maintenir le franc dans le cadre du système monétaire européen, et ce d'autant plus que la France s'engage dans une politique expansionniste, à l'inverse de l'Allemagne fédérale.

II. — LA RESTRUCTURATION DE L'APPAREIL PRODUCTIF : DES INCERTITUDES ET DES LACUNES

A. — Les secteurs stratégiques

1. — *L'énergie*

S'il est permis de déplorer dans plusieurs domaines un certain laxisme en matière de programmation, un tel reproche ne peut, de toute évidence, être adressé à la majorité sortante en ce qui concerne l'énergie qui a fait l'objet d'une action particulièrement volontariste. Nous constatons d'ailleurs que, si les différences apparaissent dans les politiques de l'ancienne et de la nouvelle majorité quand aux produits et aux techniques à employer, l'objectif reste le même, à savoir, la réduction de notre dépendance.

Une telle identité d'objectifs ne saurait surprendre compte tenu du handicap majeur que constitue pour notre pays la faiblesse de ses ressources fossiles, en premier lieu, bien sûr, pour les hydrocarbures liquides, mais également, quoique de façon moins nette, et surtout moins « appréciée » par l'opinion publique, dans les domaines du gaz et du charbon.

Quant aux ressources nationales, on rappellera que nos réserves de pétrole ne sont pas connues avec précision mais que sous réserve de découvertes toujours possibles dans le proche océan ou en Manche, il apparaît peu probable que la production puisse dépasser 3 millions de tonnes/an ; tel est, en tout cas, l'objectif le plus communément avancé pour la fin de la présente décennie. Encore convient-il de noter que sur les 2,2 millions de tonnes de pétrole extraites aujourd'hui de notre sol, 800 000 proviennent des carburants obtenus à partir du gaz de Lacq dont la production va rapidement décliner. De toute manière, ces réserves et cette capacité productrice restent et resteront sans doute marginales au regard de nos besoins.

La situation apparaît un peu plus favorable pour le gaz naturel dont les réserves sont encore de l'ordre de 90 milliards de m³. Toutefois, le gisement de Lacq qui couvrait en 1960 avec ses 8 milliards de m³ annuels les besoins métropolitains est en voie d'épuisement. On s'attend, en effet, à ce que ses fournitures annuelles ne soient plus que de 3,5 milliards de m³ en 1990 et de 2 milliards à la fin du siècle.

C'est en définitif, dans le domaine de l'uranium que la position de la France apparaît la plus favorable avec des réserves prouvées de l'ordre de 120 000 tonnes, équivalentes en énergie à 1 milliard de tonnes de pétrole (ou à 60 fois plus si on les brûle dans des centrales surgénératrices).

Quant à notre potentiel hydro-électrique, s'il semble possible de parfaire l'équipement de certains sites ou de tirer partie de quelques chutes de moindre importance, on peut envisager au maximum une augmentation de 10 % permettant de porter ce potentiel à 15,5 millions de t.e.p.

Sur la base des derniers chiffres connus, le bilan énergétique français devrait se présenter comme suit pour 1981 :

Production
(en millions de t.e.p.)

Charbon.....	15,3
Pétrole.....	2,4
Gaz naturel.....	6,4
Electricité hydraulique.....	15,0
Electricité nucléaire.....	20
Energies « nouvelles ».....	3,4
TOTAL.....	62,5

Consommation
(en millions de t.e.p.)

Charbon.....	33,5
Pétrole.....	92
Gaz.....	24,6
Hydraulique.....	15
Electricité nucléaire.....	20
Energies « nouvelles ».....	3,4
TOTAL.....	188,5

Par rapport à l'année 1973, on constate essentiellement une réduction sensible de la part du pétrole qui est passée de 65,8 à 48,8 % et un accroissement spectaculaire de celle du nucléaire qui s'est accrue de 1,7 à 10,6 %.

En dépit d'une légère réduction de notre production charbonnière et gazière, cette double évolution s'est traduite par une amélioration sensible de notre autonomie qui a progressé de 25,6 à 33,1 %.

Autre différence à signaler, l'accroissement de la part de l'électricité qui atteint aujourd'hui 29,5 % contre moins de 20 % il y a 8 ans.

Toutefois, en dépit de cette meilleure maîtrise de nos approvisionnements, notre facture énergétique s'est nettement alourdie et atteindra de 173 à 175 milliards de francs en 1981, (contre 110 en 1980), soit 4 % environ de notre P.I.B. (contre 2 % en 1973), ceci en raison principalement de l'accroissement du prix du « brut » qui a encore été de 75 % de 1979 à 1980.

En dehors de cet aspect économique négatif, on retiendra également une répartition moins satisfaisante de nos importations d'hydrocarbures qui proviennent maintenant pour plus de la moitié d'Arabie Saoudite et pour plus des deux tiers du Golfe Persique, situation, il est vrai indépendante de notre volonté, due à la révolution iranienne et au conflit irako-iranien qui a affecté les livraisons de nos deuxième et troisième fournisseurs traditionnels.

Tel quel, le bilan des huit dernières années apparaît cependant nettement positif.

De 1973 à 1981, la répartition de la consommation par secteur a évolué comme suit (en millions de t.e.p.) :

	1973	1981
Industrie et sidérurgie.....	61,6	60,6
Résidentiel et tertiaire.....	58,6	63,7
Agriculture.....	2,9	2,8
Transports.....	31,9	35,7
Production d'énergie et pertes.....	23,2	26,2
TOTAL.....	178,2	189

Comme on peut le constater, les plus fortes progressions concernent le chauffage domestique et les transports, qui représentent, à eux seuls, plus de la moitié de nos besoins en énergie et recourent, pour l'essentiel, aux hydrocarbures importés.

L'analyse comparée des orientations anciennes et nouvelles de la politique énergétique met en évidence de nombreux points de convergence.

Compte tenu de l'incertitude des prévisions dans un domaine dont nous n'avons que partiellement la maîtrise, on constate tout d'abord que les chiffres totaux de la consommation souhaitée à l'horizon 1990 se situent dans la même fourchette : 242 millions de t.e.p. selon le gouvernement précédent, 232 aujourd'hui. Il en est de même pour le pétrole dont les uns et les autres veulent ramener la part de la moitié à un tiers, pour les énergies nouvelles dont la contribution resterait marginale du moins jusqu'en 1990 et pour l'hydraulique dont personne ne pense obtenir mieux que 14 à 15 millions de t.e.p.

Cette analyse révèle également des divergences majeures.

En dépit de ces ressemblances incontestables, des différences majeures apparaissent concernant aussi bien les techniques que leur mise en œuvre.

C'est, en premier lieu, le coup de frein donné au programme nucléaire, matérialisé, dans l'immédiat, par le gel de nombreux sites puis par la réduction, de 9 à 6, des tranches nucléaires à lancer en 1982 et 1983.

Au total, c'est une amputation de 11 millions de t.e.p. qui est prévue à la fin de la présente décennie : c'est-à-dire moins d'électricité à la fois nationale et nettement plus économique (rapport de 1 à 2 vis-à-vis du charbon et de 1 à 3 avec le fuel).

En outre, l'incidence de décisions prises par le Gouvernement pourrait bien se trouver sérieusement aggravée à terme par la procédure de consultation instituée au triple niveau communal, régional et national.

L'exemple de nombreux pays étrangers est là pour nous montrer comment la réalisation d'un équipement nucléaire voulu par le pouvoir central a été totalement paralysée par les oppositions locales.

Tout en se félicitant donc que le Gouvernement ait fait preuve d'un certain pragmatisme en renonçant en partie au moratoire inscrit dans son programme, votre commission craint que par le jeu de la « démocratisation des décisions » ainsi instituée et des pouvoirs accordés à des commissions de contrôle ou de surveillance, on parvienne pratiquement à un résultat identique lourdement dommageable pour notre sécurité d'approvisionnement, notre indépendance et la capacité concurrentielle de notre économie.

Un second point de divergence concerne le charbon et, plus précisément, la production nationale de houille.

Le plan Giraud prévoyait, en effet, le maintien de la consommation charbonnière à un niveau voisin du chiffre actuel, soit 50 millions de tonnes, mais cette stabilisation, jugée déjà difficile, était supposée obtenue par un accroissement des importations, la production nationale ne devant plus atteindre, en 1990, que 12 à 15 millions de tonnes, contre 20 aujourd'hui.

Le Gouvernement envisage, au contraire, d'accroître l'extraction de la houille de nos bassins en la portant à 30 millions de tonnes d'ici 8 à 10 ans, objectif qui nous semble se heurter à trois ordres de difficultés.

En premier lieu, il apparaît techniquement difficile de remédier à l'épuisement de certains bassins tel celui du Nord — Pas-de-Calais dont la production est tombée, rappelons-le, de 29 millions de tonnes en 1959 à 4,4 en 1980 et ne devrait pas atteindre plus de 3,8 millions de tonnes en 1981 et, sans doute, moins de 1 million de tonne en 1985. On voit mal quel gisement pourrait prendre le relais, même s'il est possible d'obtenir 2 ou 3 millions de tonnes supplémentaires du bassin lorrain. Quant à l'ouverture de mines nouvelles, il faudrait sans doute 8 à 10 ans pour qu'elles commencent à produire.

En second lieu, quel que soit notre souci d'indépendance, il n'apparaît pas économiquement sain de poursuivre l'exploitation de filons dont le prix de revient dépasse de 20 % ou même 30 % celui du charbon importé et nécessite, en conséquence, l'octroi aux Charbonnages de subventions compensatrices excessives supportées par l'ensemble des contribuables. Or, nous devons le rappeler, rares sont

aujourd'hui nos mines dont l'exploitation est bénéficiaire et le déficit a été par exemple, en moyenne, en 1980 de 193 francs par tonne pour le Nord — Pas-de-Calais et de 81 francs par tonne en Lorraine. Plus de 2,5 milliards de francs sont déjà inscrits, à ce titre, au budget de 1982 ; trois seront sans doute nécessaires. Le Gouvernement envisage-t-il d'aller plus loin ?

En troisième lieu, le charbon supposé extrait doit encore être vendu ; or la plupart des consommateurs ont plutôt tendance à se détourner de ce produit : salissant, difficile à transporter et à manipuler et exigeant de vastes parcs de stockage. De plus, la houille se heurte pour la production d'électricité, son débouché privilégié, à la concurrence du nucléaire et la consommation destinée à cet usage devrait ainsi chuter de 26 à 8 millions de tonnes d'ici 1990. Le Gouvernement entend compenser cette réduction par une multiplication par 5 ou 6 de la consommation des industriels, mais cet objectif qui exigerait une profonde reconversion de nos usines paraît peu réaliste.

Une troisième différence entre les objectifs d'hier et d'aujourd'hui concerne le gaz pour lequel le Gouvernement actuel se montre moins optimiste que le précédent, la différence en moins ressortant à 6 à 10 milliards de m³. Compte tenu de la réduction de notre production, et des livraisons de Groningue qui couvraient jusqu'ici plus de 70 % de nos besoins, tout dépend, en fait, de nos possibilités de trouver à l'extérieur les approvisionnements suffisants, car, contrairement à ce que nous avons dit du charbon, il n'y a pas en ce domaine de problème d'écoulement.

Au moment où le Gouvernement a établi ses prévisions, il apparaissait au moins douteux que nous puissions obtenir les volumes appropriés de nos principaux fournisseurs potentiels : U.R.S.S., Algérie et Norvège, mais, présentement, on peut escompter que les contrats passés ou à conclure avec les pays concernés ainsi qu'avec d'autres producteurs (Moyen-Orient, Congo etc.) permettront à la consommation de se situer dans une fourchette de 37 à 42 milliards de m³, soit au moins 6 millions de t.e.p. de plus que prévu. La logique voudrait donc que soit révisée en baisse la part revenant aux produits énergétiques concurrents.

Bien que le souci d'économiser l'énergie ou plutôt d'en maîtriser la consommation ait été déjà une des préoccupations de la majorité sortante, le Gouvernement actuel entend renforcer sensiblement les efforts déjà entrepris en réduisant ainsi notre consommation de 38 à 41 millions de t.e.p. à l'horizon 1990, soit 20,5 dans le secteur résidentiel et tertiaire, 10,5 dans l'industrie et 9,7 dans les transports.

Outre l'amélioration de notre autonomie, les pouvoirs publics attendent de cet effort de réduction des « gaspillages » et de rationalisation (notamment par l'utilisation directe de la chaleur) la création de 150 000 à 200 000 emplois. Or s'il est incontestable que cette meilleure maîtrise énergétique relancera notamment les industries de l'isolation et celles concernant les brûleurs et les carburateurs, on ne peut nier a contrario que les économies de comportement (réduction de vitesse, priorité aux transports en commun, moindre usage des équipements électriques, etc.) peuvent se traduire par un différé de renouvellement et une diminution des ventes de matériels neufs.

De façon plus générale, il n'apparaît pas certain qu'un tel effort de contraction de la consommation, par un pays comme le nôtre qui est déjà remarquablement sobre en énergie, puisse se concilier avec un taux d'expansion qu'on souhaite par ailleurs porter à 3 %.

En définitive, la nouvelle politique énergétique esquissée par ce plan intérimaire nous apparaît difficilement conciliable avec le double souci manifesté par le Gouvernement de réduire notre dépendance nationale et d'accroître la compétitivité de notre industrie.

En réduisant en effet sensiblement la part du nucléaire dont nous avons acquis pleinement la maîtrise, et en faisant un pari hasardeux sur une reprise de la production et de la consommation charbonnière, elle prend le risque d'une pénurie d'énergie à moyen terme, tout en choisissant une voie moins concurrentielle que celle précédemment suivie, toutes conséquences qui ne sauraient relancer l'emploi.

Rappelons enfin que toute tranche nucléaire non construite correspond à 1 700 000 tonnes de pétrole ou 2,5 millions de tonnes de charbon qu'il faudra importer et que l'équipement électro-nucléaire actuel de notre pays lui permet ainsi d'économiser dès maintenant 38 milliards de francs par an en devises.

Votre commission ne peut donc que marquer de sérieuses réserves concernant les solutions proposées, au plan énergétique, dans le cadre du présent projet.

2. — *La recherche*

Votre commission constate avec satisfaction que la recherche est un des rares domaines pour lesquels le plan définit un programme. Elle regrette cependant que cette démarche n'ait pas été poursuivie jusqu'à son terme. En effet, les principes définis dans le plan ne sont que des prémices, l'essentiel des propositions figurera dans le projet de loi d'orientation et de programmation de la recherche, annoncé pour le printemps prochain. Sur ce point, comme sur bien d'autres, le plan renvoie à un texte ultérieur, le débat perd donc une grande partie de son intérêt.

En ce qui concerne le bilan de la politique menée précédemment, votre commission tient à faire justice du reproche selon lequel « les priorités sectorielles inscrites dans le VII^e Plan n'ont été tenues qu'en sacrifiant certains secteurs, au premier rang desquels les sciences humaines et sociales ». Sans méconnaître l'intérêt de ces sciences, votre commission tient à souligner la nécessité d'effectuer des choix, on ne peut valablement faire de la recherche tous azimuts. La France ne peut s'offrir le luxe de disperser ses moyens, elle doit sélectionner des domaines de recherche fondamentale et appliquée susceptibles d'ouvrir des voies technologiques nouvelles et de déboucher sur des productions industrielles ou des services capables de concurrencer ceux existant sur le marché.

Le plan définit un objectif ambitieux en matière de recherche : il propose de porter la part de la dépense intérieure de recherche-développement à 2,5 % du PIB en 1985. Votre commission approuve ce choix. L'effort consenti en faveur de la recherche détermine l'avenir des économies contemporaines, il serait illusoire de prétendre conserver le niveau de vie atteint en France sans renforcer les moyens de la recherche et développer les applications de celle-ci.

Actuellement, la recherche française représente 5 à 6 % du potentiel de recherche mondial et seul un petit nombre d'entreprises sont concernées, en particulier les grandes entreprises.

Le plan dresse un bilan de la situation de la recherche en France et présente des comparaisons avec les efforts menés en ce domaine par d'autres pays développés. Il relève les conséquences du désengagement de l'Etat à l'égard de la recherche. En effet, depuis 1966, la part des laboratoires publics dans la recherche-développement a diminué alors

que la recherche industrielle progressait au même rythme que la production. De plus, en 1966, les entreprises privées bénéficiaient pour leurs recherches d'aides publiques représentant 46 % de leurs travaux ; en 1979, la part de la recherche industrielle financée sur fonds publics était seulement de 22 %.

L'analyse de la recherche par branche met en évidence l'aggravation de la dépendance technologique française dans certains secteurs industriels de pointe : cette évolution est particulièrement sensible pour l'informatique, l'électronique, la mécanique, les industries chimiques, la pharmacie.

Le plan propose de réaliser d'ici 1985 un effort de recherche supplémentaire, représentant 60 milliards de francs 1980 ; il définit une stratégie pour l'avenir à l'horizon 1985. Il est envisagé que le financement public prenne une part prépondérante dans la recherche malgré l'augmentation prévue du financement industriel qui devrait progresser de 8 % par an en volume, en moyenne, entre 1982 et 1985. Il faut souligner l'ambition de ce projet ; votre commission en approuve le principe, mais s'interroge sur ses chances de réalisation.

Le plan prévoit de renforcer les moyens du ministère de la recherche dans l'ensemble des financements publics affectés à des actions de ce type, ceci est la conséquence logique de la nouvelle répartition des compétences gouvernementales et de la réforme des structures administratives opérées depuis le mois de juin dernier. En effet, le ministre de la recherche et de la technologie est chargé de préparer la politique du Gouvernement en ce domaine, en liaison avec les autres ministères ; diverses institutions relevant antérieurement d'autres ministères, ont été placées sous son autorité ; il a une compétence financière étendue puisqu'il prépare les décisions du Gouvernement relatives à l'allocation des ressources et aux moyens attribués par l'Etat aux activités de recherche et de développement technologique. Echappent cependant à sa compétence financière les crédits de la défense nationale, de l'éducation nationale et des P.T.T.

Il est prévu de maintenir la part de recherche-développement exécutée par les entreprises, ce qui conduit à augmenter substantiellement le financement public des recherches effectuées par les entreprises. Le plan souligne que de l'utilisation judicieuse de ce transfert financier dépend l'avenir de la technologie française et de la recherche industrielle.

Le programme d'action contenu dans le plan comporte les axes suivants : il est proposé de rééquilibrer et de mieux gérer la recherche publique, de promouvoir la recherche industrielle et l'innovation technique, de préparer l'avenir par l'adaptation des formations et le renforcement de la coopération entre laboratoires et d'associer les régions à la politique nationale de recherche et de technologie.

La politique définie en faveur de la recherche publique est mise en œuvre dès 1982 par la mise à niveau des moyens des laboratoires publics qui résultera du budget du prochain exercice. Ce budget comporte en effet des augmentations substantielles des crédits de fonctionnement destinés notamment à financer des créations d'emplois nombreuses. A ce sujet, le plan prévoit d'ailleurs un accroissement des recrutements de personnels, afin d'en porter le rythme annuel à + 4,5 %.

Le budget de 1982 comporte aussi une forte augmentation des autorisations de programme permettant d'engager de nouvelles actions dont la mise en œuvre risque cependant d'être retardée en raison de l'augmentation modeste des crédits de paiement.

Le plan prévoit une accélération du rythme d'engagement des grands équipements scientifiques, afin de gagner une année par rapport au calendrier initialement retenu en 1980 et 1981. Le renforcement du potentiel de recherche des universités en hommes et en matériels est également prévu par le plan. On se propose d'améliorer les conditions d'utilisation de ces moyens en mettant en œuvre une gestion prévisionnelle et décentralisée du personnel, de nouvelles procédures de prévision et de gestion afin de rendre les prévisions budgétaires plus réalistes et de simplifier le contrôle budgétaire.

Pour que l'augmentation des moyens des organismes publics de recherche soit efficace, votre commission estime qu'elle doit être accompagnée de la définition de politiques d'établissements déterminant pour plusieurs années des missions, des moyens financiers et des programmes d'embauche. Votre commission considère d'autre part que les grands établissements de recherche, en particulier le Commissariat à l'énergie atomique, devront développer vigoureusement leurs actions de diversification.

L'ouverture du monde de la recherche sur l'extérieur est considéré comme un moyen de renouveler les conditions de la collaboration entre chercheurs, utilisateurs, partenaires sociaux et experts. Il est envisagé de créer un office d'évaluation des choix technologiques placé auprès du Parlement.

La promotion de la recherche dans l'industrie et le développement de l'innovation technologique constitue une priorité du Gouvernement dans le cadre du plan ; en ce domaine, un rôle privilégié est conféré au secteur nationalisé.

Il est prévu notamment des aides à l'embauche des personnels scientifiques par les entreprises, le développement des activités des sociétés financières d'innovation et la création de sociétés de capital-risque, ainsi que l'adaptation des aides financières existant actuellement. Le budget de 1982 comporte une forte augmentation des crédits de l'A.N.V.A.R. (Agence nationale pour la valorisation de la recherche). L'un des objectifs du plan est d'accélérer la diffusion de technologies nouvelles dans les petites et moyennes entreprises et d'encourager leurs initiatives de recherche. A ce sujet, il faut rappeler que l'importance de l'effort financier à déployer pour mettre au point une technologie nouvelle est parfois très important, il s'ensuit que de nombreuses P.M.E. sont dans l'incapacité de financer des recherches leur permettant de mettre au point des technologies nouvelles.

Le plan propose d'adapter la formation des chercheurs et de renforcer la coopération entre ces derniers. Votre commission ne peut qu'approuver cette orientation, les cloisonnements étant un obstacle à la qualité et à la valorisation de la recherche. A ce sujet, elle a noté avec intérêt l'intention du ministre de la recherche et de la technologie de proposer un statut des chercheurs permettant d'assurer la mobilité entre les organismes publics et privés de recherche ainsi qu'entre l'université, la recherche et la production.

La mobilité est le complément indispensable d'une politique de recrutement dynamique des personnels : il importe de maintenir des flux réguliers des jeunes vers la recherche afin de favoriser un renouvellement permanent ; il convient de prévoir de façon complémentaire des passerelles vers d'autres activités.

Le plan propose d'associer les régions à la politique nationale de recherche. On considère que chaque région a vocation à devenir un partenaire à part entière dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique. La coordination entre l'offre et la demande de recherche dans les régions est présentée comme une nécessité ; à cet effet, un responsable sera désigné dans chaque région pour veiller à la traduction scientifique ou technologique des besoins et coordonner les actions des différents services compétents, sans intervenir dans leur gestion. Des comités consultatifs régionaux sont créés.

On prévoit le développement du réseau d'assistance technique régional destiné aux P.M.E.

En ce qui concerne la recherche et les régions, votre Commission considère que deux niveaux d'intervention doivent être distingués. Le premier concerne la recherche lourde : il est souhaitable de développer des pôles spécialisés sur certains secteurs. On citera l'exemple des télécommunications à Rennes et du nucléaire à Grenoble. Le deuxième niveau est celui de la diffusion des résultats de la recherche dans l'appareil productif et du soutien des initiatives ponctuelles des petites et moyennes entreprises. Le premier niveau doit relever de la politique nationale, le second devrait bénéficier d'actions déconcentrées ou décentralisées.

Les orientations thématiques de la recherche et la technologie inscrites dans le plan se caractérisent par leur diversité. On prévoit le redressement de trois secteurs : la recherche en faveur de la culture, dans le domaine de la santé ainsi qu'en sciences humaines, économiques et sociales.

On prévoit de poursuivre les grands programmes technologiques en cours concernant l'espace, l'aéronautique civile, les télécommunications et la télédiffusion, le nucléaire et l'exploitation des ressources de la mer. Enfin, pour les technologies d'avenir, des missions d'études ont été créées notamment pour le biotechnologie, la filière électronique, la robotique et la machine-outil, l'utilisation rationnelle de l'énergie et les énergies nouvelles, la technologie, l'emploi et le travail, la coopération scientifique et technique avec les pays en voie de développement, l'agro-alimentaire.

Sans méconnaître l'intérêt de l'élargissement des domaines de la recherche, *votre commission s'inquiète de la capacité de la France à mener un effort de recherche cohérent et significatif dans les très nombreux secteurs retenus dans le plan.* Elle se félicite que le Gouvernement poursuive les efforts entrepris pour réaliser les grands programmes technologiques grâce auxquels notre pays dispose d'une avance réelle en certains domaines.

En ce qui concerne les technologies d'avenir, votre commission considère que la recherche doit être orientée vers des techniques entièrement nouvelles délaissées par nos concurrents. Il serait illusoire d'attendre des résultats économiques valables de recherches tendant

uniquement à rattraper le retard français dans les techniques où certains pays ont acquis une grande maîtrise. En ce qui concerne, par exemple, la filière électronique, il serait souhaitable de développer prioritairement les recherches concernant la numérisation et l'opto-électronique (fibres optiques, laser).

Si votre commission approuve certaines des orientations concernant la recherche dans le plan, elle regrette que deux inconnues subsistent : le colloque national, la loi d'orientation et de programmation. De plus, si le plan propose un choix financier pour la recherche, celui-ci est global et *l'on ne trouve nulle part une articulation entre l'affectation de l'effort de recherche et la stratégie industrielle.*

Pour que la recherche soit efficace, il faut y consacrer beaucoup d'argent, mais cela ne suffit pas. Les ressources financières destinées à la recherche ne sont pas nécessairement bien utilisées. A cet égard, l'exemple britannique est significatif : le Royaume-Uni consacre 2,2 % de son produit national brut à la recherche alors que ses résultats dans le domaine industriel sont médiocres. En définitive, bien que la recherche soit un des sujets les mieux traités dans le plan, votre commission estime que le projet de loi comporte en ce domaine trop d'incertitudes.

B. — Les autres secteurs

Sans se livrer à une analyse exhaustive des propositions du plan relatives aux secteurs productifs et aux services, votre commission a tenu à mettre en relief les insuffisances du projet en de nombreux domaines.

1. — *L'agriculture*

L'évolution récente de l'agriculture française est caractérisée par de profondes contradictions. Alors que le revenu agricole n'a pas progressé, en valeur réelle, depuis huit ans, la diminution s'établit à 3,1 % en 1981 ; le secteur a dégagé des excédents croissants dans la balance commerciale : 16 milliards en 1980, plus de 21 milliards en 1981 ; la stagnation du revenu et le déséquilibre démographique de la profession expliquent une poursuite de la concentration dans ce secteur : entre 1963 et 1980, le nombre des exploitations est passé de 1 900 000 à 1 260 000, soit une diminution de 45 %.

Cette évolution appelle la mise en œuvre d'une politique agricole volontariste, aux niveaux communautaire et national, en sorte de concilier l'amélioration des performances économiques avec la nécessité du maintien d'un nombre d'exploitations suffisant pour favoriser la contribution de l'agriculture à l'aménagement du milieu rural.

— La nécessité de consolider la politique agricole commune

Les deux années qui viennent risquent d'être marquées par une remise en cause de certains aspects de la politique agricole commune, certains Etats membres n'admettant pas en effet, le principe de la préférence communautaire, tandis que d'autres expriment la volonté d'une stabilisation des dépenses occasionnées par le soutien des marchés de produits excédentaires.

La conférence des chefs d'Etat de la Communauté, qui s'est tenue à Londres les 26 et 27 novembre 1981, a montré l'ampleur des divergences concernant les projets d'adaptation des mécanismes de la politique agricole commune.

Les positions françaises en la matière, qui s'expriment du reste dans le plan intérimaire, ne sont pas dénuées de certaines contradictions. La France confirme son attachement aux principes de base de la politique agricole commune : unité des marchés, solidarité financière, préférence communautaire. Sur ce dernier point, elle demande à juste raison que les entorses à ce principe soient éliminées, en particulier pour les produits de substitution aux céréales et pour les corps gras importés.

S'agissant des prix agricoles, la France se prononce en faveur d'une garantie dégressive, en fonction des quantités livrées, objectif confirmé par le plan de deux ans. Cette position est relativement isolée au sein des Dix, certains pays membres s'opposant à toute mesure qui pourrait tendre à rompre le principe de l'unicité des prix garantis.

Elle semble en outre, d'une certaine manière, en contradiction avec l'objectif de développer la production agricole clairement affirmé dans le plan. On ne saurait, en effet, contester que des prix dégressifs constituent un facteur de dissuasion à l'expansion de la production et une incitation à la désécialisation. Cette constatation marque la difficulté du Gouvernement à concilier une approche résolument expansionniste, productiviste de la politique agricole avec le souci d'utiliser les prix pour mener une politique des revenus en agriculture.

Telle est, du reste, l'une des missions assignées aux futurs offices par produits qui devraient être mis en place dans les deux ans qui viennent. Il importe, à cet égard, de rappeler que dans l'état actuel des règles de la politique agricole commune, ces offices ne pourront pas pratiquer une différenciation des prix en fonction des quantités produites. Les objectifs formulés à cet égard dans le plan intérimaire sont donc pour le moins aléatoires, puisqu'ils dépendent d'une évolution des règlements communautaires dont rien ne permet d'affirmer la proximité.

— L'organisation des producteurs et des marchés agricoles

L'insuffisante organisation des producteurs dans des secteurs tels que les fruits et légumes constituent une entrave à l'adaptation de la production à la demande et à la capacité, pour les exploitants, de mieux faire prévaloir leurs intérêts en face de la distribution. La loi d'orientation de 1980 avait sensiblement renforcé les incitations à la mise en place de groupements de producteurs, prévoyant même qu'à terme les aides publiques économiques seraient réservées aux producteurs organisés.

Cet effort d'organisation et de concertation s'impose également entre les différents partenaires de la filière agro-alimentaire dans le cadre des interprofessions, dont les prérogatives ont été élargies par la loi d'orientation du 4 juillet 1980. Le plan de deux ans semble sous-estimer quelque peu les instruments actuels de gestion des marchés (fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, office national interprofessionnel des vins de table, office national interprofessionnel du bétail et des viandes...) et le rôle assuré par les organisations interprofessionnelles. Les pouvoirs publics présentent, en effet, les futurs offices comme ayant vocation à effectuer, au plan national, la gestion des marchés. Cette approche quelque peu mythique, comme l'a souligné votre rapporteur pour avis du budget de l'agriculture pour 1982, devra faire place à une attitude plus réaliste qui aboutisse à conforter les missions des institutions existantes et à favoriser leur coordination, par les offices, ceux-ci étant en outre appelés à jouer le rôle d'observateur des marchés agricoles et des échanges extérieurs.

— L'effort de réduction des charges d'exploitation

A défaut d'espérer la fixation des prix agricoles communautaires à un niveau qui compenserait l'accroissement des coûts de production, les pouvoirs publics mettent l'accent, à juste titre, sur la nécessité de comprimer les charges d'exploitation.

L'intervention sur le prix du foncier agricole constitue le premier volet de cette politique de limitation des coûts de production. A cet effet, la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980 avait déjà mis en place une série de dispositifs novateurs : préparation d'un répertoire de la valeur des terres agricoles destiné à améliorer la connaissance du marché foncier et à accroître sa fluidité, établissement de cartes départementales des terres agricoles en vue d'éviter les prélèvements abusifs opérés sur le patrimoine productif agricole pour d'autres activités ou équipements, renforcement des prérogatives des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.), élargissement des possibilités de constituer un groupement foncier agricole (G.F.A.) pour l'héritier qui poursuit l'exploitation, dans le cadre d'une succession.

L'ensemble de ces mesures ne semble pas remis en cause par le plan de deux ans qui propose d'accroître l'efficacité de certains instruments de l'action foncière, notamment en élargissant les possibilités données aux S.A.F.E.R. d'attribuer des terres par location ou par location-vente. Sur ce point, il est probable que l'efficacité de ces nouvelles dispositions dépendra des moyens financiers qui seront mobilisés pour permettre leur mise en œuvre. Or, les rigueurs budgétaires actuelles, la volonté manifestée par le Gouvernement de concentrer les aides publiques et d'orienter l'épargne vers les secteurs créateurs d'emplois conduisent à douter qu'un effort significatif puisse être effectué par les finances publiques ou qu'une adaptation des circuits de placement de l'épargne favorise l'investissement dans le foncier agricole. La loi de finances pour 1982 illustre cette observation.

Concernant l'affectation des aides publiques à l'investissement agricole, le plan de deux ans recommande une plus grande sélectivité afin d'exclure du bénéfice de ces mesures — des prêts bonifiés notamment — les exploitations qui ont atteint un niveau de développement suffisant pour autofinancer leurs investissements.

Il semble qu'en ce domaine également, les pouvoirs publics effectuent une certaine confusion entre des finalités d'ordre social et les impératifs de nature économique. Il peut paraître, en effet, contestable d'écarter des aides publiques les entreprises agricoles les plus performantes qui contribuent à la fois à la création d'emplois, directement ou dans les secteurs de la transformation, et qui sont à l'origine des résultats favorables enregistrés dans le domaine des échanges extérieurs. Votre commission considère que si une plus grande sélectivité doit être introduite dans l'attribution des crédits publics, celle-ci devra prendre en compte l'organisation économique des candidats à ces aides et l'intérêt économique et social global des investissements projetés.

— L'amélioration de la productivité

Le Gouvernement actuel, comme ses prédécesseurs, préconise une amélioration de la productivité par une meilleure maîtrise par les exploitants des facteurs de production, en particulier du matériel, des engrais et des produits phytosanitaires. Un tel objectif justifie la volonté exprimée dans le plan de mieux propager les résultats de la recherche et d'intensifier l'effort de formation et de vulgarisation en réorientant le réseau de diffusion du progrès technique au profit d'un plus grand nombre d'agriculteurs.

Votre commission tient à souligner que l'action de formation devrait être conduite principalement avant l'installation de l'exploitant, lorsque son statut familial ou d'associé d'exploitation lui assure une plus grande disponibilité pour la participation aux sessions de formation. La formation professionnelle agricole ne doit pas, en outre, demeurer à prédominance technique ; il importe, en effet, que l'exploitant soit rapidement familiarisé avec des méthodes modernes de gestion qui lui permettent d'assurer une réelle maîtrise de son exploitation, tant sous l'aspect des facteurs de production que sous celui de l'organisation économique.

— La politique des prix et des revenus

L'écart entre les coûts de production et les prix payés aux exploitants est à l'origine d'une diminution continue du revenu agricole depuis huit ans. Les agriculteurs sont donc très largement victimes de l'inflation ; cependant le souci des pays membres de la Communauté d'éviter que l'augmentation des prix agricoles contribue elle-même à stimuler l'inflation explique la revalorisation relativement modérée des prix garantis.

L'engagement des pouvoirs publics de maintenir le pouvoir d'achat de toutes les catégories professionnelles a conduit à deux reprises le Gouvernement à décider la mise en œuvre de mécanismes d'aide au revenu qui ont mobilisé 4,14 milliards de francs en 1980 et 5,56 milliards de francs en 1981.

Si la nécessité d'opérer des transferts au profit de l'agriculture, au titre de la solidarité nationale, n'est pas remise en cause, le Gouvernement indique sa volonté d'une plus grande sélectivité dans l'attribution des aides publiques et d'une refonte des bases d'imposition et de calcul des cotisations sociales. Le plan confirme qu'au cours des deux pro-

chaines années des mécanismes seront mis en place en vue d'améliorer la connaissance des revenus des agriculteurs. Il est précisé, à cet égard, qu'une réforme fiscale devrait intervenir, celle-ci comportant l'extension à l'agriculture de règles d'application générales adaptées en tant que de besoin aux spécificités de cette activité, une extension de l'application de la T.V.A. et un effort d'évaluation des revenus individuels. Votre commission ne saurait contester la recherche d'une meilleure connaissance des revenus réels des exploitants agricoles afin de fonder sur des bases plus claires les prélèvements fiscaux et sociaux et les conditions d'octroi des aides au revenu et à l'investissement. Elle observe cependant qu'une telle évolution ne pourra s'accomplir que progressivement, vu la difficulté à généraliser la tenue d'une comptabilité par les exploitants petits et moyens et qu'en tout état de cause, ces réformes ne devront pas se traduire par un accroissement du taux des prélèvements obligatoires dans une période où le revenu agricole est fortement grevé par l'accroissement des coûts de production.

— L'installation des jeunes agriculteurs

Le plan de deux ans range, parmi les actions en faveur de l'emploi, les mesures destinées à encourager l'installation des jeunes agriculteurs. L'incitation à l'établissement ou au maintien à la terre constitue bien une des priorités des prochaines années. En premier lieu, la démographie agricole et le nombre important des exploitants nés au cours de la décennie 1920-1930 vont conduire à la cessation d'activité d'un nombre important d'agriculteurs âgés. Simultanément, la diminution nette du nombre des emplois industriels rendra plus malaisée la recherche d'un emploi dans ce secteur pour les jeunes issus des familles agricoles.

La mise en œuvre de dispositifs favorisant l'installation est donc plus que jamais nécessaire au renouvellement de la profession agricole. Le doublement, au cours des deux dernières années, du montant de la dotation d'installation, les actions destinées à alléger les charges, foncières notamment, supportées lors de l'établissement sont certes de nature à encourager la poursuite de l'activité agricole par les enfants d'exploitants.

Il est cependant bien clair que l'obstacle le plus décisif à l'installation est l'incertitude, pour les jeunes, de trouver dans la profession agricole un revenu et des conditions de vie comparables à celles des autres catégories professionnelles. Dès lors, la diminution régulière du revenu agricole, la crainte de voir le pouvoir d'achat amputé par l'accroissement des charges de production constituent des facteurs dis-

suasifs à l'installation de nouveaux exploitants. Cette situation défavorable explique que certaines projections évaluent à moins de 8 000 le nombre annuel des installations dans les années 1985-1990, alors qu'il en faudrait environ 15 000 pour assurer un renouvellement démographique satisfaisant de la profession agricole.

— L'aménagement rural

L'encouragement donné par le plan à la pluriactivité en milieu rural, dans les zones de montagne en particulier, peut apparaître d'une certaine façon comme la reconnaissance de l'insuffisance de l'activité agricole pour assurer une rémunération convenable à ses actifs. On est, en effet, conduit à admettre que dans les régions agricoles à faible productivité, les exploitants devront rechercher dans l'exercice saisonnier ou à temps partiel de professions touristiques, artisanales ou forestières, un complément au revenu procuré par l'agriculture. Cette nécessité jointe au constat du caractère global du développement rural explique que le plan intérimaire, comme les plans précédents, recommande la poursuite d'une politique volontaire et multi-sectorielle d'aménagement et de développement des campagnes.

La poursuite de l'exode rural confirmée par le dernier recensement général de la population et la régression de l'activité agricole dans les zones défavorisées conduisent à douter de la possibilité, en courte période, d'inverser la tendance à la dévitalisation des campagnes. La principale novation introduite par le plan, concernant la politique d'aménagement rural, est l'annonce de la décentralisation des procédures de programmation et de financement. La contractualisation du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural, dès 1982, constitue la première manifestation de cette décentralisation des instruments du développement des campagnes. Tout en reconnaissant la nécessité d'une telle évolution, votre commission tient à souligner que la décentralisation ne devra pas aboutir à un relâchement de l'indispensable action de péréquation et de transfert que doit assurer la collectivité nationale au profit des régions les plus défavorisées.

— La politique forestière

La mise en valeur rationnelle du patrimoine forestier peut, de toute évidence, apporter une contribution importante au développement des activités économiques dans les zones rurales. Une telle politique correspond de plus à l'objectif de réduction du déficit de la balance des paiements : les importations de bois et de pâte à papier sont, en effet, le second poste déficitaire après les produits pétroliers.

L'amélioration de la valorisation des ressources forestières passe, en premier lieu, par une exploitation plus cohérente de la forêt privée. Le plan annonce, à cet égard, des opérations pilotes comportant des incitations et le cas échéant, des mesures plus contraignantes en vue d'amener les propriétaires privés bénéficiaires d'aides publiques à mieux exploiter leur domaine. Sans nier l'urgence et l'intérêt d'une politique plus volontaire en ce domaine, on peut s'étonner que le Gouvernement n'ait pas suscité la poursuite de l'examen par le Parlement du projet de loi déposé depuis plus d'un an relatif à la mise en valeur et à la protection de la forêt française. L'incitation à la constitution de groupements d'exploitation et la définition d'une procédure de remembrement forestier, que comportait ce projet de loi, répondaient à l'impératif d'améliorer les conditions de valorisation du patrimoine forestier.

Pour conclure sur ce point, votre commission ne saurait nier la nécessité d'un renforcement de certains dispositifs de la politique agricole : amélioration de la formation technique et économique des exploitants, incitations à l'installation, encouragements aux groupements de producteurs, organisation des filières de produits, pour n'en citer que les principaux. Elle considère cependant excessif et, dans une certaine mesure, illusoire d'affirmer « qu'à une politique agricole qui n'a pas évité l'excès de concentration des productions du capital et des terres, il s'agit désormais de substituer une politique plus équilibrée d'expansion de l'agriculture... ». La concentration des exploitations était, dans une large mesure, imposée par la démographie de la profession agricole et par la nécessité d'adapter les structures de production. L'augmentation de la productivité agricole, si elle n'a pas permis, au cours des dernières années, d'améliorer le revenu des exploitants, a entraîné un accroissement de la production et un développement sans précédent des exportations. La politique agricole, au cours des deux années couvertes par le plan, reste confrontée au défi de poursuivre l'expansion de la production et de faire en sorte qu'elle permette aux exploitants d'en retirer une rémunération équitable.

2. — *L'industrie*

Le projet de plan intérimaire définit la stratégie industrielle des deux prochaines années en en faisant l'une des pièces maîtresses du dispositif de lutte contre le chômage. « L'industrie revêt une importance particulière. De son essor dépend largement, en effet, la possibilité de maintenir ou de créer des emplois durables, de répondre aux besoins

des consommateurs et des autres activités, de dégager un solde extérieur positif qui puisse contribuer à contrebalancer notre déficit énergétique et d'affronter les évolutions technologiques ». L'ensemble des orientations de la politique industrielle est donc commandé par une stratégie orientée vers l'emploi.

Cette stratégie est fondée sur le constat de l'adolescence de notre appareil industriel et de la faiblesse de son effort d'investissement au cours des dernières années. Cette faiblesse globale a d'ailleurs pris l'ampleur d'un véritable effondrement dans certains secteurs de biens intermédiaires et de biens de consommation. Elle a conduit pour de nombreux secteurs à un incontestable vieillissement des structures industrielles nationales.

Votre commission regrette la **partialité et l'incertitude de ce bilan**. S'il est vrai que certains secteurs industriels ont perdu leur compétitivité, il ne faut pas oublier que **la France est devenue, au cours des vingt dernières années, une grande nation industrielle et qu'elle est le quatrième pays exportateur mondial**. On ne peut donc pas faire état d'un « manque d'ambition industrielle ». La réalisation du train à grande vitesse, la technologie nucléaire ou l'Airbus témoignent au contraire d'une réelle volonté de doter la France d'une force de frappe industrielle.

Mais il convient de reconnaître que les efforts engagés n'ont pas été suffisants, compte tenu de la dégradation de l'environnement international, pour maintenir la compétitivité de l'industrie française dans certains secteurs. C'est pourquoi votre commission ne peut que souscrire à l'objectif ambitieux de rénovation de notre appareil productif. Mais elle estime que si l'objectif est clairement affirmé, le projet de plan qui lui est soumis ne définit pas les priorités de la politique industrielle qui reste imprécise et laisse subsister de nombreuses incertitudes.

Votre commission ne peut que se féliciter de la volonté de développer la compétitivité de l'industrie française afin de réduire sa dépendance extérieure. Elle approuve la création d'un conseil supérieur du développement industriel qui organisera la nouvelle coopération entre l'Etat et l'ensemble des entreprises, ainsi que l'institution prochaine de comités tripartites.

— L'extension du secteur public conçu comme un levier du développement est un postulat contestable

Le Gouvernement entend faire du secteur public élargi le levier de la rénovation structurelle de notre appareil productif. La nationalisation de l'essentiel du système bancaire, de deux compagnies financières, de cinq grands groupes industriels et de la sidérurgie doit permettre d'orienter et de développer les investissements et de conduire l'innovation en matière économique et sociale.

Les nationalisations donnent certes aux Pouvoirs publics un outil de direction de la politique industrielle très puissant. Mais il est certain qu'en l'absence d'une politique industrielle clairement définie, les nationalisations n'auront pas les vertus qu'on leur prête pour relancer l'investissement productif. Il semble en effet difficile de croire que la seule modification du statut juridique des entreprises permette de décupler leur efficacité et d'en faire des pôles d'entraînement pour l'ensemble de l'économie française.

Au moment où l'examen du projet de loi sur les nationalisations s'achève au Parlement, le Gouvernement n'a pas encore fait connaître ses choix concernant le rôle du secteur public élargi dans la stratégie industrielle. Rien n'est clair en effet à l'heure actuelle sur la stratégie qui sera retenue pour les futures entreprises nationalisées, ainsi qu'en témoigne le retard mis dans le choix de leurs futurs dirigeants. Cela contribue à une dégradation de la situation à l'intérieur des groupes : les tensions s'avivent, d'importantes décisions sont gelées et pour certaines firmes les difficultés financières augmentent. Le plan intérimaire ne nous renseigne guère à cet égard. Cette absence est très révélatrice : la place et le rôle du secteur public dans la stratégie industrielle à long terme ne sont pas encore définis. Il est seulement précisé que la contribution du secteur public industriel à l'économie sera définie à travers les contrats de plan pluriannuels que l'Etat signera avec chaque entreprise. Ces contrats définiront la stratégie de développement de l'entreprise, prévoieront les objectifs ainsi que les moyens d'y parvenir.

Mais une interrogation demeure concernant le contenu exact de ces futurs contrats. Se pose de nouveau le vieux problème de la conciliation de l'autonomie de gestion et de la maîtrise de la politique industrielle. Que signifie la définition de la stratégie des sociétés ? Des objectifs chiffrés seront-ils assignés ? Les moyens financiers qu'ils supposent préciseront-ils la part du financement réalisé par l'Etat actionnaire ? Quelle sera enfin la nature juridique de ces contrats de plan ?

Toutes ces questions ne semblent pas encore réglées par le plan intérimaire. Il convient toutefois de souligner qu'il serait dangereux pour l'économie, compte tenu de l'importance que revêtira le secteur public, de fixer à l'avance, dans ces contrats de plan, les quantités qui devront être produites.

— Les priorités n'apparaissent pas clairement

Les orientations de politique industrielle qui nous sont présentées dans le plan intérimaire ne permettent pas de dégager la ligne de conduite du Gouvernement.

Il est en effet indiqué que la politique industrielle « s'appliquera à renforcer la capacité concurrentielle des grands groupes nationaux, à mieux prendre en compte les relations d'interdépendance entre l'ensemble des entreprises, à promouvoir les petites et moyennes industries, à favoriser l'apparition d'entreprises moyennes fortes et indépendantes et que la France appuiera, au sein de la Communauté économique européenne, la constitution d'entreprises de taille européenne ».

L'affirmation de cette action globale qui privilège les entreprises de toutes tailles est bien peu convaincante car elle ne fait preuve d'aucune sélectivité.

Il est ensuite précisé que cette action globale sera prolongée par des actions spécifiques fondées sur un meilleur système d'information sur les secteurs, les produits et les marchés étrangers.

L'intervention industrielle des pouvoirs publics comporte plusieurs types d'actions spécifiques.

On entend maîtriser les technologies d'avenir : le développement de l'électronique sera favorisé par la mise en place d'un nouveau plan composants, la situation de l'électronique grand public et de la bureautique faisant l'objet d'un examen particulier. L'action portera sur les biens d'équipement industriels, notamment matériels économisant l'énergie, robotique, automatismes, machines-outils, instrumentation médicale, appareils de mesure, de contrôle et d'expérimentation ; la diffusion de l'automatisation sera encouragée, en particulier dans les

P.M.I. ; les technologies naissantes touchant les nouveaux matériaux et les biotechnologies seront soutenues dans le même esprit ; enfin le Gouvernement affirme sa volonté de poursuivre les grands programmes de développement technologique en cours dans les télécommunications, la télématique, l'aéronautique, l'espace et l'océanologie.

Les observations contenues dans le plan à propos des constructions aéronautiques constituent un bon exemple des incertitudes du plan en matière industrielle.

Les constructions aéronautiques sont évoquées à deux reprises, sensiblement dans les mêmes termes, dans le cadre des programmes de développement technologique. Il est fait allusion, à juste titre, au succès du programme Airbus qui se caractérise effectivement par 500 commandes et options acquises à ce jour, et la livraison de 146 appareils, la rentabilisation de l'opération avec 600 ou 700 unités vendues apparaissant ainsi vraisemblable.

Concernant le court courrier de capacité moyenne (150 places) A 320, la décision de construire cet avion est confirmée. Rien n'est dit en revanche de l'avion de transport régional ATR 42 pour lequel la France cherche un montage industriel avec l'Italie et la Belgique.

Le plan intérimaire nous apporte également quelques indications sur les intentions du Gouvernement relatives au développement de CFM 56, réacteur de 10 tonnes de poussée, réalisé en coopération par la SNECMA et General Electric (Etats-Unis). A partir de ce modèle de base dont le débouché le plus certain est la remotorisation de Boeing 707, des DC8 et de l'avion ravitailleur américain KC 135, une version détarée (9 tonnes) vient d'être choisie pour équiper un Boeing 737-300, version modernisée du Boeing 737.

Le projet de loi paraît enfin considérer comme acquis le lancement d'un CFM 56 2000 qui constitue cette fois une extrapolation du CFM 56 nécessitant pour sa mise au point une importante mise de fonds et l'accord de notre partenaire américain. A notre connaissance, cependant, aucune décision ferme n'a été prise ni aux Etats-Unis ni à la SNECMA ; l'éventualité de lancement par Pratt et Whitney d'un réacteur concurrent très performant engageant à quelque prudence.

Votre commission souhaite, en tout état de cause, que notre pays parvienne à maintenir et, si possible, à développer sa jeune industrie de

moteurs aéronautiques civils complétant heureusement celle des cellules d'avions. C'est en effet dans ce domaine de pointe que notre pays peut espérer le mieux faire face à la concurrence internationale.

Le plan indique par ailleurs que des interventions sélectives devront conforter les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. Ainsi, la politique industrielle s'attachera « à intervenir sélectivement en faveur de l'automobile qui doit rester compétitive ou en faveur de secteurs dont la compétitivité est partiellement ou temporairement menacée tels que la chimie fine, l'industrie pharmaceutique, les industries agricoles et alimentaires ».

Des actions volontaristes seront entreprises pour certains secteurs menacés. Ainsi la politique de la filière-bois fondée sur une législation nouvelle concernant la forêt, décentralisée dans sa mise en œuvre, sera engagée sur de nouveaux principes. De même, un programme d'actions spécifiques mis en œuvre à l'occasion du renouvellement de l'accord multifibres, tendra à conforter la situation relative du secteur textile-habillement par rapport aux concurrents exportateurs et encouragera dans les 6 000 entreprises du secteur les innovations et restructurations nécessaires.

Le Gouvernement s'attachera à prévoir, programmer et aménager les reconversions d'entreprises opérant sur des marchés en déclin. Ces restructurations se feront dans le cadre d'une étroite concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

Le plan intérimaire propose que ces actions spécifiques soient « intégrées dans une politique visant à la pleine utilisation des effets de synergie et des interdépendances entre les entreprises qui structurent le tissu industriel et entre les activités connexes, en particulier tout au long des filières de production, ainsi qu'à développer un contexte favorable à l'activité des petites et moyennes industries et de l'artisanat ». Il est enfin précisé que les actions de sauvegarde des secteurs menacés doivent s'entendre à tous les stades de la production.

Votre commission ne peut qu'approuver ces orientations générales. Mais elle regrette le manque de sélectivité de la politique industrielle qui est présentée. Ce vaste programme est certes positif, mais il conduit à déclarer presque tous les secteurs prioritaires sans préciser de quelle façon s'exerceront ces priorités. S'agira-t-il de mettre en œuvre des plans sectoriels ? Les expériences récentes du plan textile, du plan jouet ou du plan machine-outil semblent confirmer cette approche au

coup par coup, certes pragmatique mais qui risque à terme de manquer de cohérence. Faut-il aider massivement des industries en déclin ? Peut-on être ainsi présent sur tous les créneaux de la vie industrielle ?

Il est permis d'en douter et votre commission ne peut qu'insister sur la nécessité d'une sélectivité du financement de ces actions pour assurer la compétitivité de notre industrie. C'est pourquoi il lui paraît très regrettable que le plan intérimaire ne détermine pas les priorités de la politique industrielle. Il est clair que les moyens financiers qui seront dégagés pour favoriser les entreprises ne sont pas encore définitivement arrêtés. C'est sans doute cette absence de données chiffrées qui permet de rendre prioritaires de si nombreux secteurs industriels. Par ailleurs, le projet de plan ne fait pas apparaître de façon très nette l'articulation entre les politiques d'intervention à caractère sectoriel ou les stratégies de « filière » et les mesures d'incitation à caractère « horizontal » (politique d'innovation, d'économie d'énergie, de soutien à l'exportation).

— Les orientations de la reconquête du marché intérieur sont à peine esquissées.

Si l'accroissement de la compétitivité de notre appareil productif constitue la condition nécessaire pour que la production française lutte à armes égales avec la concurrence étrangère, cet effort de productivité ne se traduira pas par une augmentation significative de la part réservée à nos produits sur le marché intérieur, si on n'engage pas simultanément une action de promotion et de valorisation de la production nationale sur ces marchés. Or, le projet de plan qui nous est soumis ne fait qu'esquisser les grandes orientations de cette reconquête du marché intérieur. Votre commission souhaite que ce problème soit approfondi dans le cadre d'une concertation étroite entre producteurs, distributeurs, consommateurs et pouvoirs publics.

Elle préconise un développement de la recherche de l'amélioration de la qualité des produits français et des conditions de leur diffusion, en particulier de l'efficacité de leurs services après-vente. Elle suggère à cet effet la constitution d'un institut qui formerait des personnels spécialisés sur cette question. De même, il conviendrait de revoir le problème des normes qui est une cause importante de la faiblesse des productions françaises. En évitant une politique protectionniste, il serait nécessaire de prendre des mesures d'incitation pour permettre aux entreprises de mieux répondre à la demande intérieure et pour modifier les comportements de consommation afin d'accroître la part de marché des productions nationales. Cela suppose une connaissance plus

approfondie de l'évolution des structures de consommation et la mise en œuvre d'une véritable information et participation du consommateur.

Il conviendrait enfin que l'appareil de commercialisation recherche la promotion de la production française : à cet égard, **votre commission suggère une modification de la politique d'achat de l'Etat ou des entreprises publiques qui pourrait jouer un rôle déterminant pour favoriser les produits français, sous réserve des règles communautaires et internationales.**

— **Les risques de bouleversement des conditions d'activité des petites et moyennes entreprises sont importants.**

Le plan de deux ans préconise une politique active en faveur des PMI afin de permettre l'éclosion de leurs capacités propres : potentiel de création d'emplois, souplesse face aux aléas économiques et au progrès technique, maniabilité, rôle dans l'aménagement du territoire ; cette politique en faveur des PMI inclut le développement de la formule coopérative qui peut bénéficier d'un accueil favorable des collectivités territoriales.

Cette volonté de préserver le tissu industriel de notre pays constitué par de petites unités de production, est positive lorsqu'on sait qu'il s'est révélé le seul secteur créateur net d'emplois depuis la crise survenue en 1973.

Mais il convient de souligner le risque de grave modification des conditions d'activité des PME qui résultera de l'extension du secteur public. Cette extension crée des menaces sur l'activité et sur l'emploi dans la mesure notamment où elle remet en cause le rôle économique des entreprises de sous-traitance. On sait en effet que les grandes entreprises ont tendance à diversifier leurs travaux et, en conséquence, à soustraire des marchés aux firmes d'importance plus modeste. **Des entreprises nationalisées en principe affranchies de la loi de la rentabilité, pourront rechercher à mieux utiliser leurs capacités inemployées de production au détriment de leurs fournisseurs traditionnels.** Les petites et moyennes entreprises risquent donc de voir diminuer leurs carnets de commandes, la diminution de leur chiffre d'affaires entraînant inévitablement le relâchement de leurs possibilités d'accès au crédit. Elles seront victimes de la concentration du pouvoir de décision aussi bien sur le plan de l'activité que de l'emploi, que sur celui de la répartition du crédit.

Votre commission, tout en approuvant la volonté de promouvoir les petites et moyennes entreprises, s'inquiète de ces risques qui pèsent sur leurs conditions d'activité.

En ce qui concerne la réforme du système des aides aux entreprises, le projet de plan précise que « la recherche de la stabilisation des prélèvements opérés sur les entreprises pourra permettre d'éviter une multiplication d'aides qui voudraient compenser le poids de nouveaux prélèvements ». L'objectif du Gouvernement est de réformer le système d'aides actuel et de retenir un petit nombre de règles d'attribution, simples, cohérentes avec les objectifs des pouvoirs publics, et permettant d'obtenir une meilleure rationalité dans l'allocation des ressources.

Par ailleurs, votre commission approuve la volonté de prolonger l'effort déjà consenti en faveur des entreprises : en 1981 et 1982 des crédits budgétaires sont destinés à atténuer l'augmentation des coûts entraînée par la revalorisation du SMIC ; en outre sont prévues des avances exceptionnelles de trésorerie aux PMI et l'accroissement de l'enveloppe totale de prêts bonifiés à long terme et majoration des prêts du FDES.

Il conviendrait également d'engager une réforme des procédures législatives et réglementaires en matière de faillites, pour éviter que des entreprises en difficulté, mais viables, ne disparaissent. Un groupe de travail interministériel est d'ailleurs chargé de mettre en œuvre cette réforme.

S'agissant des aides sectorielles, le projet de plan précise qu'elles seront réorientées vers les économies d'énergie et vers les secteurs industriels. Un rééquilibrage progressif sera opéré en faveur des aides à l'innovation, à la recherche-développement et à la création d'activités. En amont de l'entreprise, les conditions nécessaires au développement des initiatives seront améliorées, dès les deux prochaines années, par des mesures spécifiques touchant la formation et la culture technique, et la sensibilisation à la qualité. Votre commission prend acte de cette volonté de refonte du système actuel d'aides. Elle approuve le principe de la recherche d'une plus grande cohérence du dispositif global : en effet, la complexité des mécanismes actuels empêche certaines entreprises, notamment petites, d'y avoir accès. De plus, la multiplication des critères d'attribution obscurcit l'effet réel, économique et social, des aides. Votre commission émet donc le vœu que les réflexions du groupe de travail interministériel se traduisent par des décisions rapides et que la volonté exprimée dans le projet de plan ne soit pas une simple déclaration d'intentions. Là encore, votre commission s'étonne que la formulation de propositions précises soit absente du plan.

3. — *Le secteur du bâtiment et des travaux publics*

Le bâtiment et les travaux publics (B.T.P.) constituent un secteur primordial pour notre économie. Le plan intérimaire rappelle cette importance, mais parmi les actions qu'il propose, beaucoup demeurent ambiguës.

Le B.T.P. occupe **une place considérable dans notre économie**. La valeur de sa production était supérieure à 300 milliards de francs en 1980, soit plus que la production conjointe des industries mécaniques, aéronautiques, automobiles et de l'armement. Le chiffre d'affaires provenait à raison de 70 % du bâtiment (dont 36 % pour la construction de logements, 17 % pour les commandes d'entreprises, 7 % pour les marchés administratifs, 40 % en travaux d'entretien divers) et de 30 % des travaux publics. La valeur ajoutée de l'ensemble de ce secteur atteint 183 milliards de francs, soit 7,3 % du produit intérieur brut.

La diffusion sur l'ensemble du territoire des activités de la construction permet à ce secteur, qui compte plus de 300 000 entreprises, de contribuer de façon essentielle à la vitalité économique des régions. Dans certains départements, c'est même le principal secteur d'activité industrielle.

En 1979, grâce aux efforts du Gouvernement, la France était le second exportateur mondial dans le domaine du bâtiment et des travaux publics. En 1980, les travaux facturés à l'extérieur se sont élevés à près de 30 milliards de francs. Le B.T.P. est un des secteurs dont le contenu en importations directes et indirectes figure parmi les plus faibles de l'économie ; il correspond à 12 % du chiffre d'affaires, contre 23 % pour les biens de consommation et 31 % pour les biens d'équipement. Par ailleurs, les travaux d'économie d'énergie sont un des moyens importants pour réduire notre dépendance énergétique.

Les 300 000 entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics emploient plus de 1,8 million de personnes dont 1,5 million de salariés (8,3 % de la population salariée). La taille des entreprises est très variable : 140 000 n'occupent aucun salarié, 140 000 emploient de un à dix salariés et 3 000 entreprises occupent plus de 50 salariés et emploient 45 % de l'ensemble des salariés du secteur. L'amélioration de la productivité et la réduction du nombre de logements construits ont entraîné une diminution importante de l'emploi.

Le B.T.P. peut être un excellent moyen pour lutter contre le chômage. On estime, en effet, que la construction d'un logement par an, ou trois prestations de réhabilitation de logements par an, entraîne la création d'un emploi dans ce secteur, auquel s'ajoute un emploi induit dans les autres activités économiques, à cause des consommations intermédiaires. C'est en raison de son rôle moteur dans l'emploi que le plan intérimaire accorde une place importante au B.T.P.

Les propositions du plan intérimaire sont ambiguës.

Votre commission ne peut qu'approuver les cinq actions prioritaires du plan :

- revoir et développer la formation, revaloriser le travail ;
- programmer les commandes publiques ;
- développer une politique industrielle volontaire dans le domaine des composants ;
- préserver le tissu des petites et moyennes entreprises en facilitant une modernisation indispensable aux progrès de productivité et à la revalorisation de l'emploi ;
- renforcer nos positions sur le marché mondial et reconquérir le marché intérieur.

Votre commission regrette cependant qu'aucune politique précise ne soit définie pour atteindre les objectifs fixés et elle craint que plusieurs des propositions ne soient contradictoires entre elles ou avec d'autres actions du plan.

Le Gouvernement prévoit qu'un peu plus de 400 000 logements neufs seront construits en 1982 et un nombre légèrement supérieur en 1983. Il faut remarquer que les chiffres sont de peu supérieurs à ceux des années passées et qu'ils ne permettront pas à l'industrie du bâtiment d'accroître ses offres d'emploi. **On peut juste espérer une stabilisation des effectifs. En outre, il n'est pas certain que les objectifs annoncés soient atteints car les réformes annoncées (réforme de la fiscalité, blocage des loyers, modification du droit locatif) découragent certains investisseurs immobiliers.**

La revalorisation du travail, dont les moyens ne sont pas définis, entraînera un renchérissement important des coûts pour l'industrie du bâtiment, les frais de main d'œuvre étant une composante essentielle des prix de revient. Cette action, si elle est réalisée, aura des répercussions inflationnistes certaines au moment où le Gouvernement affirme vouloir maîtriser les prix de la construction.

La programmation des commandes publiques, qui représentent 35 % du marché du bâtiment et 75 % de celui des travaux publics, a été amorcée depuis plusieurs années. Votre commission se félicite que le nouveau Gouvernement réaffirme que le secteur du bâtiment ne doit pas être soumis à des variations d'activité trop fortes. Compte tenu de la longueur du cycle de production du bâtiment, cette industrie doit pouvoir connaître suffisamment à l'avance le volume d'activité future. La décentralisation peut modifier de façon sensible l'utilisation conjoncturelle des B.T.P. ; l'exemple de certains pays étrangers montre que les décisions des collectivités locales contrarient parfois les décisions économiques prises par l'Etat.

Le développement d'une politique industrielle dans le domaine des composants est très certainement une nécessité. Le VII^e Plan contenait d'ailleurs un programme d'action prioritaire qui tendait à inciter à l'utilisation des composants et des systèmes constructifs ; 97 % des moyens financiers prévus par le plan pour cette fin ont été dépensés. Cette action du plan intérimaire correspond certainement à un besoin réel pour l'industrie du bâtiment. Cela doit cependant entraîner des gains de productivité importants et donc une diminution du nombre de personnes employées.

La modernisation des petites et moyennes entreprises ne pourra pas se faire, comme l'indique le plan intérimaire, uniquement par des réformes d'ordre juridique ; elle nécessitera la mise en place de moyens de financement spécifiques car beaucoup d'entreprises du bâtiment n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour investir.

La reconquête du marché intérieur doit se faire le plus rapidement possible. Le déficit de la balance des matériaux de construction s'est élevé à 3 milliards de francs en 1980. Le taux de pénétration de certains produits est particulièrement important (1,7 milliard de francs de déficit pour les seuls carreaux de céramique). Les moyens indiqués par le plan intérimaire pour arriver à cette fin ne semblent pas être conformes avec les règles de la Communauté économique européenne.

Le renforcement de nos positions sur le marché mondial sera difficile à effectuer car la France devient déjà une place enviée et la concurrence est de plus en plus vive. Le bouleversement apporté par les nationalisations dans nos structures industrielles risque d'affaiblir la position de la France ; certains Etats, qui étaient des clients traditionnels, hésiteront peut être davantage à passer des grands contrats de travaux avec notre pays.

Votre commission souhaite que des recherches soient entreprises pour mettre au point des modèles constructifs très simples. Dans les années à venir, le marché de la construction des pays pauvres pourrait être un débouché important pour notre industrie du bâtiment. Pour réussir, il faut élaborer dès à présent des maisons dont l'architecture, la fabrication et l'entretien seraient adaptés à ces pays.

4. — *Le commerce et l'artisanat*

Le plan intérimaire ne prend en compte le secteur du commerce et de l'artisanat que sous une forme incomplète, contradictoire et polémique. Si certaines des propositions contenues dans ce document ne peuvent que recueillir l'assentiment de votre commission, force est de reconnaître l'imprécision des pétitions de principe non assorties de modalités d'application concrète. A l'évidence, le commerce et l'artisanat auraient mérité une analyse et un traitement plus conformes à leur importance dans le tissu économique et social de la France.

— **L'artisanat oublié**

La prise de position du groupe de l'artisanat du Conseil économique et social est particulièrement pertinente et mérite ainsi d'être rappelée :

« Les membres du groupe de l'artisanat regrettent que l'importance que leur secteur occupe dans l'économie française soit encore si mal appréciée et surtout si peu prise en compte dans les orientations que nous propose le plan intérimaire. Ils sont bien obligés de constater qu'il n'y a pas de politique propre à l'artisanat disposant de moyens en rapport avec les besoins à couvrir.

Parent pauvre et discret des politiques gouvernementales mises en œuvre ces dernières années, les représentants du secteur des métiers pensent que dans l'intérêt même de l'économie nationale, il conviendrait que dès le plan intérimaire soit élaboré un texte de portée économique destiné à l'artisanat et à lui seul, après consultation des organisations professionnelles représentatives de ce secteur ».

En outre, si la formation professionnelle occupe une place importante dans les objectifs du plan intérimaire, il est regrettable que soit méconnu le rôle joué par l'artisanat en ce domaine et que ses structures et sa vocation puissent être contestées. Il est bénéfique à l'économie française. Une affirmation d'autant moins critiquable que le ministre

du commerce et de l'artisanat, à la tribune du Sénat, en a reconnu le bien-fondé :

« Actuellement, les filières de formation paraissent bonnes dans l'ensemble... Il nous paraît utile que les professionnels puissent continuer à garder, en matière de formation technique, le plein exercice du rôle qu'ils ont tenu jusqu'à présent, et que l'éducation nationale, pour sa part, assume l'enseignement général. Il vaut mieux former et encadrer les maîtres d'apprentissage, assurer aux centres de formation d'apprentis un système de financement stable et résoudre le problème des personnels de ces centres ».

Enfin, et pour répondre à l'objectif prioritaire du plan, l'emploi, il convient de rappeler que, comme ce fut le cas au cours des trois dernières années, l'artisanat pourrait améliorer ses effectifs salariés, mais à condition que les charges et les contraintes administratives soient allégées, que la rentabilité normale de sa production ou de ses services, soit préservée et que le dialogue avec les Pouvoirs publics se développe dans le respect des prérogatives et du souci d'objectivité des uns et des autres.

— L'urbanisme commercial : des discours contradictoires

Le discours du ministre du commerce et de l'artisanat est simple. La loi d'orientation du commerce et de l'artisanat doit être revue « pour déterminer sans doute de nouveaux seuils, déterminer aussi de nouvelles catégories de communes ». Le texte du projet de plan intérimaire est inquiétant et alambiqué.

Inquiétant, car il laisse à penser que le petit commerce doit être sacrifié sur l'autel d'un modernisme superficiel : « La modernisation de la distribution a été freinée par la loi de 1973 sur l'urbanisme commercial et cette mesure de défense du petit commerce a engendré des rentes de situation pour les grandes surfaces existantes et pour les importateurs ».

Alambiqué lorsqu'il déclare : « Un bilan de la loi de 1973 sera établi pour le 31 mars 1982 et permettra d'envisager la modification éventuelle de certaines dispositions ou modalités d'application de la loi ».

A l'évidence, certains arbitrages n'ont pas été rendus ou n'ont pas été respectés dans le domaine, pourtant fondamental, de l'urbanisme commercial. Le plan, par vocation « reducteur d'incertitudes », ne saurait devenir « révélateur de contradictions ».

— Le secteur de la distribution : des objectifs ambitieux

Le plan propose de rééquilibrer les rapports industrie-commerce : « le Gouvernement visera à réduire la part du crédit inter-entreprise, qui entraîne un transfert de charges des secteurs commerciaux et de services vers l'industrie et à l'intérieur des secteurs industriels au détriment des sous-traitants.

La transformation des relations entre l'appareil de production et les circuits de distribution, ainsi que le développement des formules de crédit bancaire aux acheteurs, contribueront à améliorer la situation financière des entreprises industrielles ».

Votre commission enregistre également avec satisfaction cet engagement du Gouvernement, car le poids de la distribution en France a pu stériliser l'initiative industrielle en privilégiant le « profit commercial » au détriment du « profit industriel », pour reprendre les termes de l'économiste Alain Cotta. Mais cet engagement exigerait que les techniques concrètes retenues pour son application fussent davantage précisées.

Quant à la reconquête du marché intérieur, le plan intérimaire rappelle avec justesse, même si le trait est un peu forcé :

« Le commerce est souvent accusé d'accroître ses marges en favorisant la pénétration du marché national par des produits étrangers à bas prix. Il faut noter à sa décharge que le commerce partage la responsabilité des importations avec d'autres facteurs économiques (producteurs, importateurs et consommateurs) et que l'afflux de produits étrangers sur notre marché intérieur est, pour une large part, dû à une insuffisante circulation de l'information à l'intérieur des filières de produits. La mauvaise information du producteur sur les réactions du consommateur ou la méconnaissance de l'évolution des marchés en sont les exemples les plus courants. Pour y remédier, les pouvoirs publics inciteront à l'établissement d'une concertation sectorielle entre producteurs et distributeurs, afin de lever les obstacles qui surgissent dans les relations contractuelles entre fabricants et commerçants et favorisent les importations : délais d'approvisionnement, longueur des séries, etc... »

Parallèlement, le Gouvernement entend harmoniser les conditions de concurrence entre importateurs et producteurs nationaux, ce qui conduira à un aménagement de l'article 37 de la loi d'orientation sur le

commerce et l'artisanat (1). Déclaration louable, mais dont le caractère cursif ne laisse de surprendre, notamment en ce qui concerne son application aux produits mis en libre circulation sur le marché communautaire.

Enfin, le Gouvernement entend atteindre son objectif par un raisonnement en termes de « filières ».

Si, à certains égards, ces filières peuvent rappeler la prose de M. Jourdain, on peut néanmoins estimer que ces rapports producteurs/distributeurs sont l'expression de rapports de force, souvent déséquilibrés au profit de l'un ou l'autre des partenaires, chacun d'entre eux s'efforçant d'assurer son emprise sur l'ensemble de la filière. Une meilleure efficacité d'ensemble de l'appareil productif passe par des relations plus équilibrées entre les différents maillons de la filière. L'aménagement de ces rapports est une affaire délicate et évolutive, les excès et abus étant rarement unilatéraux et les intérêts plus souvent convergents que divergents.

Certes, il n'est pas d'industrie moderne sans distribution moderne — et réciproquement — capable de vendre en grandes quantités et dans des délais rapides, condition nécessaire à la fabrication de séries longues et homogènes. Au cours du plan de deux ans, le Gouvernement déclare s'attacher à favoriser la mise en place d'une véritable concertation entre les différents partenaires — producteurs, distributeurs, consommateurs — dans quelques filières (ceci incluant notamment quelques filières agro-alimentaires), afin d'atténuer les déséquilibres et d'améliorer sur des bases concurrentielles la diffusion de produits français de meilleure qualité et mieux adaptés aux besoins. L'objectif assigné à cette approche est intéressant, notamment en ce qu'il est susceptible de contribuer à la reconquête du marché intérieur. Mais l'horizon du plan intérimaire paraît bien court pour cette tâche de longue haleine.

(1) — Il est interdit à tout producteur, commerçant, industriel ou artisan

1° de pratiquer des prix ou des conditions de vente discriminatoires qui ne sont pas justifiés par des différences correspondantes du prix de revient de la fourniture ou du service ;

2° de faire directement ou indirectement à tout revendeur (en fraude des dispositions du 1° ci-dessus) des dons en marchandises ou en espèces ou des prestations gratuites de services ;

Tout producteur est tenu de communiquer à tout revendeur qui le fera et d'appliquer à ce dernier son barème de prix et ses conditions de vente.

— Des hommes motivés dans des structures rénovées

Une meilleure prise en compte du facteur humain est proposée par le plan.

Pour l'apprentissage, l'accent semble malheureusement trop exclusivement porté sur le rôle de l'enseignement public au détriment de celui des entreprises et des Chambres de métiers, qui comptent parmi les « laissés pour compte » du projet de plan intérimaire. De la même manière, il est plus question de contrôle des activités présentes que du démarrage d'activités nouvelles.

Le plan intérimaire annonce d'autre part un effort considérable en faveur de la formation à la gestion et de formation à la vente. Mais il semble excessif d'affirmer en ce domaine que « les structures d'accueil sont mal adaptées, peu connues, voire inexistantes dans certains secteurs ». L'amélioration de la loi de 1971 sur la formation continue constitue un élément important de cette politique de formation, notamment en ce qu'elle doit permettre aux entreprises de moins de 10 salariés d'en bénéficier. Mais la lancinante question « qui paiera » doit être posée avec d'autant plus de solennité qu'une augmentation des charges sociales de ces petites entreprises ne saurait qu'exercer des effets particulièrement négatifs, et contradictoires avec les autres objectifs du plan.

Quant au régime social, le plan est plus précis sur l'augmentation des cotisations que sur l'amélioration des prestations.

Les cotisations dues au titre des prestations familiales par les travailleurs indépendants seront alignées en deux ans sur celles du régime général. En 1982, le taux de 3,25 % sur la partie du revenu inférieure à 10 000 F sera porté à 5,5 % et les cotisations seront calculées sur le revenu de 1981 — et non de 1980. Outre le bénéfice de la revalorisation des prestations, des mesures spécifiques seront prises en faveur des travailleurs indépendants : statut social du conjoint collaborateur, harmonisation de diverses prestations d'assurance-maladie avec les prestations équivalentes du régime général, parution des décrets sur la retraite anticipée des travailleurs manuels et des femmes.

On peut en outre regretter que le plan intérimaire reste muet sur l'avenir de l'allocation spéciale compensatrice, élément très important du statut social des commerçants et des artisans. Une omission d'autant moins satisfaisante qu'une réforme bien conçue de cette allo-

cation exercerait des effets bénéfiques sur le maintien des petits établissements, tandis que le régime actuel est parfois générateur de fermetures.

Outre l'amélioration du fonctionnement du secteur de la distribution, le plan intérimaire vise à rénover certaines structures.

Il est envisagé d'atténuer les rigidités réglementaires : effets de seuils fiscaux, formalités de création et de transmission des entreprises individuelles. Ces mesures n'appellent pas de commentaires particuliers, dans la mesure où elles constituent des points forts de la charte de l'artisanat.

Le Gouvernement s'engage à demander aux banques nationalisées de développer la distribution de prêts participatifs, d'offrir de nouvelles formules de capitaux à risques dont pourraient bénéficier tout particulièrement les P.M.E. et les entreprises artisanales.

Il aurait été opportun dans le cadre du plan intérimaire de rappeler clairement et de promouvoir le rôle du commerce et de l'artisanat dans l'aménagement du territoire. Tel n'est pas le cas, sauf exceptions pour le Massif Central et pour les zones de montagne. Dans ces dernières, le régime des prêts à l'artisanat et au petit commerce sera revu dans le sens d'une simplification et d'une extension aux pluriactifs des prêts aux jeunes artisans, et il sera mis en place un renforcement du conseil technique aux entreprises de faible taille.

Enfin, la modernisation du commerce implique une action sur les structures de distribution. « Une politique cohérente devra donc être établie : promotion de l'investissement de productivité (en particulier l'informatique), du commerce associé, et, plus généralement, de structures souples pour les groupements et coopératives de commerçants ».

En conclusion, il apparaît délicat de porter un jugement définitif sur la politique envisagée par le Gouvernement dans le secteur du commerce et de l'artisanat. Les mesures préconisées sont en grande partie dispersées dans le corps du document, sans qu'il s'en dégage un grand dessein. Néanmoins, il convient de regretter que ce secteur soit présenté d'une manière parfois excessive comme le moteur de l'inflation en France auquel un blocage des prix doit être appliqué, et comme l'agent de la pénétration des produits étrangers sur notre marché national. En outre, il semble bien que la politique d'urbanisme commercial préconisée soit plus remarquable par ses contradictions que stimulante.

par ses propositions. De la même manière, des objectifs intéressants sont posés : révision du rôle des centrales d'achat et des grossistes du secteur de l'alimentation, réforme du crédit fournisseurs, connaissance du mécanisme de formation des prix, rôle des collectivités locales. Louables en eux-mêmes, ces objectifs ne pourront être valablement discutés que lorsqu'ils seront assortis de propositions concrètes.

En définitive, il conviendra plutôt d'attendre l'ensemble des réformes réglementaires et législatives annoncées pour 1982 : révision de la loi Royer, réforme du financement de la formation continue, création de la S.A.R.L. familiale et des mesures connexes, rénovation de l'apprentissage, modification de l'allocation spéciale compensatrice et de la prime à l'embauche du premier salarié, réformes du droit de la consommation.

5. — *Le tourisme*

Le projet de plan intérimaire ne prend pas en compte l'activité touristique comme un secteur homogène justifiant une approche cohérente. Elle n'est retenue qu'en tant qu'élément d'« amélioration de la vie quotidienne » et qu'instrument de la réorganisation de l'aménagement du territoire, plus particulièrement en zone de montagne. Votre commission des Affaires économiques et du Plan rappelle que lors de l'adoption du projet de loi approuvant les principales options du VIII^e Plan, elle avait obtenu l'insertion dans le texte gouvernemental d'un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Dans cet effort d'équilibre des échanges extérieurs, aucun atout ne doit être négligé, **notamment dans le secteur tertiaire**. Ainsi les perspectives de croissance du tourisme international devront être prises en compte lors de la préparation du VIII^e Plan pour déterminer les objectifs du développement de l'activité touristique française, celle-ci constituant aujourd'hui une véritable industrie. L'augmentation de la demande de loisirs — conséquence du mode de vie dans les sociétés industrielles — et les qualités remarquables de l'espace géographique français justifient **le développement** d'une politique active du tourisme (notamment un effort de promotion sur les marchés étrangers) susceptible d'avoir des effets positifs sur la situation de l'emploi dans notre pays ».

Relancé par l'apparition du vocable « temps libre », l'**aménagement du temps** est présente comme « une des grandes affaires de cette fin de siècle ».

Dans cette optique, le Gouvernement entend favoriser un meilleur étalement des vacances. Deux techniques nouvelles sont mises au service de cet objectif ancien :

— « L'instauration d'une cinquième semaine de congés doit être l'occasion de tenter des expériences de non fermeture des entreprises et de congés par roulement. »

— « La création du chèque-vacances s'accompagnera d'une modulation des avantages qu'il accorde en fonction de sa période d'utilisation dans le sens d'un meilleur étalement des congés et des vacances ».

Il est permis de s'interroger sur l'adéquation de ces deux mesures, dont le caractère social ne saurait, par ailleurs, dissimuler les répercussions financières ni les difficultés de tous ordres soulevés par cet étalement des vacances.

En matière financière, reprenant une idée formulée depuis de nombreuses années, on prévoit d'instaurer un « chèque-vacances » susceptible de permettre l'accès aux vacances de catégories qui en étaient jusqu'alors injustement privées. Sans revenir sur les modalités concrètes de ce système de financement et les difficultés réelles qu'il soulève, il convient de citer le texte même du plan qui montre bien les limites de ce titre-vacances, dont l'institution est au demeurant souhaitable :

« En contrepartie, il conviendra de veiller à ce qu'elle ne bénéficie pas exclusivement aux salariés des entreprises disposant d'une bonne situation financière ; dans cette hypothèse, en effet, en seraient exclues de fait, les catégories sociales que l'on veut toucher en priorité pour les départs en vacances : les salariés des P.M.E., les travailleurs indépendants, les agriculteurs et les salariés agricoles ».

Prévu initialement « sur une base entièrement volontaire », il aurait été souhaitable de préciser clairement qu'actuellement et potentiellement, ce système ne se traduira pas par un alourdissement des charges des entreprises.

Les mesures proposées pour **aménager les loisirs** ne sont, pour l'essentiel, que des mesures visant à développer le tourisme dit social. Il est en effet prévu, pour satisfaire une demande accrue de vacances, d'encourager le développement des modes d'hébergement touristique à

prix modéré : terrains de camping, petite hôtellerie, gîtes individuels, notamment en espace rural et dans les zones proches du littoral. De plus, « un effort particulier visera les villages de vacances, d'une part, pour entreprendre la restauration des plus vétustes d'entre eux, d'autre part, pour lancer de nouvelles réalisations reposant sur une symbiose étroite entre les associations de tourisme et le milieu d'accueil ».

Le projet de loi de finances pour 1982 constitue d'ailleurs une première traduction financière de cette orientation nouvelle. Cette politique serait plus convaincante si elle était assortie de deux précisions complémentaires :

— Le développement du tourisme social ne saurait remettre en cause le libre choix du lieu de leurs vacances et de leur mode d'hébergement par les Français.

— Alors qu'il a été répété, à des tribunes diverses, qu'il ne saurait être question d'opposer les diverses composantes du tourisme (social, individuel, « de luxe »), l'accent mis presque exclusivement sur l'une de ces composantes est de nature à susciter certaines interrogations.

D'une façon générale, votre commission regrette que le rôle économique du tourisme soit évoqué au détour d'une phrase où il est traité de « zones du territoire où l'appoint économique de l'activité touristique est bien venu ». Il est en outre des silences pouvant traduire un manque d'imagination — la promotion du thermalisme, la promotion du tourisme français sur les marchés extérieurs — ou pouvant révéler des options politiques informulées — le libre choix des Français, l'opposition entre les divers acteurs du tourisme —

6. — *Le secteur maritime*

La création d'un ministère de la Mer avait suscité un grand espoir parmi les milieux maritimes : on pouvait, en effet, présager que le Gouvernement serait désormais en mesure de conduire une politique ambitieuse, conforme à la vocation maritime de la France.

Le projet de plan qui nous est soumis ne traduit pas cette volonté de faire de la France une grande puissance maritime mondiale.

Les objectifs du Gouvernement en matière maritime ne sont évoqués que succinctement à l'occasion de développements relatifs à d'autres problèmes. Aussi ne permettent-ils pas de définir une véritable politique maritime.

C'est ainsi que, dans le chapitre consacré au développement de la politique en faveur des exportations, on affirme la nécessité d'une maîtrise du commerce extérieur passant par la couverture « à hauteur significative » du transport sous le pavillon national, et notamment du transport par voie maritime qui est le vecteur de 3/4 de nos échanges avec l'étranger.

Votre commission approuve cette politique de renforcement du pavillon français. Mais elle regrette que l'objectif du taux de couverture n'ait pas été chiffré; alors que le ministre de la mer lui-même a indiqué qu'il souhaite que 50 % des trafics soient assurés sous pavillon français. On ne peut que s'étonner de cette incertitude.

Par ailleurs, il est indiqué que les efforts menés au niveau européen pour combattre la navigation hors normes seront activement poursuivis. Votre commission ne peut que souscrire à cette volonté de lutter contre les pavillons de complaisance.

S'agissant du secteur des pêches maritimes et des cultures marines, le plan intérimaire prévoit que les deux prochaines années verront s'effectuer les premières étapes d'un redressement. L'objectif est de doter la France d'une flotille de pêche performante, économe en carburant et capable de capturer, dans des conditions rentables, tous les quotas auxquels elle peut prétendre, compte tenu de ses droits historiques et d'une gestion raisonnable de ses structures. La relance de la production conchylicole et le développement de l'aquaculture s'appuieront sur un renforcement de la recherche et des aides financières et techniques, et sur un meilleur contrôle de la qualité du milieu.

Une réforme de l'organisation des marchés est envisagée afin de rendre moins aléatoire la valorisation des efforts de pêche. Elle s'accompagnera d'un renforcement du secteur coopératif de production et de distribution.

Votre commission approuve ces objectifs mais exprime, une fois encore, sa crainte que ces déclarations d'intention très générales ne se traduisent pas dans les faits.

En ce qui concerne l'exploitation des ressources de la mer, le plan de deux ans envisage de régler trois problèmes : celui de la gestion du milieu; celui de la définition des structures de recherche adaptées à ce milieu; celui, enfin, d'une évaluation de trois programmes technologiques en cours : culture marine, nodules polymétalliques, énergie thermique des mers. Par ailleurs, deux objectifs seront poursuivis : d'une

part, une croissance équilibrée des moyens consacrés aux recherches sur la matière vivante et, d'autre part, la construction d'un nouveau navire océanographique.

Votre commission, qui a adopté à l'unanimité le projet de loi sur l'exploration et l'exploitation des grands fonds marins, ne peut que se féliciter de ces orientations.

Enfin, le projet de plan met l'accent sur un renforcement de la prévention des risques ; en matière maritime, la recherche de la sécurité constitue un objectif primordial.

Pour prévenir les catastrophes, il sera établi un cheminement plus rationnel des navires au voisinage des rivages et une surveillance totale des zones critiques sera assurée. En complément, la France engagera avec ses partenaires européens une action visant à mieux appliquer la réglementation maritime existante, ce qui implique le renforcement des contrôles de navigabilité portant sur les équipements et les équipages.

Dans ce domaine, votre commission note la poursuite de la politique suivie depuis quelques années : aucune mesure concrète nouvelle n'est envisagée.

On peut donc constater que le domaine maritime échappe pour une large part au projet de plan intermédiaire ; il comporte de graves lacunes concernant, notamment, la marine marchande, les ports, la construction navale. C'est pourquoi votre commission ne peut que souligner la contradiction qui existe entre la volonté affirmée de faire de la France une grande puissance maritime et les orientations retenues qui seront décisives pour les années à venir.

7. — Les postes et les télécommunications

Le développement des télécommunications participe de la poursuite de plusieurs objectifs de politique économique : contribuer aux économies d'énergie en limitant la nécessité des déplacements, améliorer la productivité des entreprises et des administrations en accélérant l'échange et le traitement de l'information, assurer l'emploi dans un secteur où les gains de productivité peuvent conduire à des réductions **d'effectifs et favoriser l'équilibre de la balance commerciale en développant les exportations dans des secteurs où la France est particulièrement compétitive.**

L'importance des commandes publiques, le monopole d'État de la poste et des télécommunications et la nationalisation des deux principaux groupes industriels donnent à la puissance publique des responsabilités éminentes tant au regard de l'évolution du service public que vis-à-vis de la production industrielle.

Concernant le **service postal**, la volonté du Gouvernement exprimée dans le plan et confirmée par les choix budgétaires de 1982 est de mener une action de rénovation et de modernisation. Les bureaux de poste devraient être équipés, au cours des prochaines années, des installations modernes de télé-informatique : annuaire électronique, télécopieur, terminaux d'ordinateurs reliés aux centres de chèques postaux...

Dans les zones à faible densité de peuplement, le Gouvernement maintient la volonté de faire des bureaux de poste de véritables antennes polyvalentes de service public, ce qui permettra, simultanément, d'enrichir la gamme des prestations offertes aux usagers et de rentabiliser, au sens large du terme, le réseau des bureaux de poste ruraux.

Dans le secteur des **télécommunications**, l'objectif demeure de développer le parc téléphonique en vue de parvenir, en 1985, à 24 millions de lignes et d'aménager des réseaux multi-services à large bande grâce au recours aux fibres optiques et à l'utilisation des possibilités offertes par le satellite de télécommunications « Télécom 1 ».

La politique préconisée en matière de télématique est fondée sur la mise en œuvre rapide des nouveaux procédés à des fins professionnelles ou dans le cadre des services collectifs. S'agissant de l'équipement des particuliers, le Gouvernement s'attachera à répondre à la demande des usagers sans imposer les nouvelles technologies.

Ce choix ne peut manquer de susciter une interrogation : les pouvoirs publics doivent-ils se borner à répondre à une demande parfois non formulée des usagers ou bien engager une politique volontariste qui aboutisse à introduire la télématique parmi nos habitudes de vie et de travail ? L'avenir industriel des nouveaux procédés de transmission de la parole, de l'écrit, de l'image ou des données, est en effet lié à l'existence d'un grand marché. Ce n'est du reste que si le marché national est suffisamment porteur que les entreprises pourront atteindre une productivité susceptible de rendre les produits français compétitifs à l'exportation.

En dépit du caractère volontariste des objectifs exprimés dans le plan en matière de télécommunications, votre commission ne peut

manquer de relever une contradiction entre ces orientations et l'évolution des dotations budgétaires. Depuis 1978, la diminution du budget d'investissement des télécommunications en francs constants a été de 31 %; en 1982, première année de mise en œuvre du plan intermédiaire les autorisations d'engagement ne s'accroissent que de 4,6 % en francs courants.

Votre commission redoute que cet essoufflement de l'effort budgétaire ait rapidement de fâcheuses répercussions sur l'équipement du pays en télécommunications classiques et en nouveaux équipements, et retentisse gravement sur la situation des industries concernées.

Comme l'indique le plan, les décisions dans le secteur des télécommunications ont toujours des répercussions à moyen et long terme. Il est donc décisif que la politique menée en ce domaine soit résolument volontariste et comporte des moyens budgétaires correspondant effectivement aux ambitions exprimées.

III. — LA SOLIDARITE : DES INTERROGATIONS

A. — La solidarité entre les citoyens

1. — *Le domaine social*

Le plan propose un programme ambitieux de réduction des inégalités en ce qui concerne les revenus et dans le domaine social. Il faut rappeler que la réduction des inégalités figurait déjà dans le VII^e Plan. Ce n'est donc pas à proprement parler une politique nouvelle ; les propositions du plan relatives au partage des revenus sont, sur de nombreux points, une reprise du VII^e Plan. Il est notamment recommandé une revalorisation prioritaire du S.M.I.C., ainsi que la renégociation des grilles de salaires figurait dans les conventions collectives.

Pour mettre en œuvre une protection sociale plus efficace et plus juste, le Gouvernement recherchera « une meilleure utilisation des ressources sociales de façon à limiter le plus possible le besoin de nouveaux moyens de financement » et une efficacité accrue du système de soins. Le plan prévoit également une réforme progressive des prestations familiales et des retraites.

Quant aux **méthodes** retenues pour mettre en œuvre ce programme, on relève des observations contradictoires. D'une part, il est affirmé que les prestations sont des salaires différés et que leur gestion revient collectivement aux titulaires de ces revenus, d'autre part on considère que l'autonomie ne signifie pas la méconnaissance des contraintes et des priorités nationales. Le Gouvernement se propose de mettre en place par voie législative **un nouveau dispositif pour la gestion des organismes sociaux** : les administrateurs seront élus. **Comment espérer, dans ces conditions, assurer la cohérence entre l'extension de la protection sociale et la maîtrise du financement de celle-ci ?**

En revanche, votre commission se félicite de l'intention du Gouvernement de présenter annuellement au Parlement le budget social de la nation.

Les **propositions du plan** relatives à l'évolution prochaine et lointaine des prestations sociales sont **particulièrement généreuses et ambitieuses**.

En ce qui concerne les aides financières aux familles, **on envisage de remplacer les systèmes actuels par un mécanisme de compensation forfaitaire des charges de familles fondé sur le fait que l'enfant serait porteur d'une créance sur la collectivité du seul fait de son existence**. Pour 1982, on prévoit une revalorisation des prestations familiales à hauteur de 25 % et une réforme des allocations familiales afin de simplifier le régime des aides.

Pour la **santé et l'assurance-maladie**, les efforts seront axés sur la prévention, sur l'expérimentation de nouveaux modes de gestion des centres de soins et des services hospitaliers. L'objectif fondamental est de réduire les inégalités d'accès au système de santé et d'augmenter la couverture de certains types de soins. Seront visés, en 1982, le remboursement de certains actes médicaux et para-médicaux ; seront supprimés la franchise de remboursement applicable à la 26^e maladie, ainsi que les abattements de tarifs pour les centres de santé ; la couverture maladie des chômeurs sera étendue au-delà de la période d'un an après la cessation de leurs droits.

Le plan prévoit la mise en place d'un système de soins plus efficace et moins coûteux, grâce notamment à des économies réalisées en aménageant les prix des produits pharmaceutiques, en remettant en ordre la cotation des actes, en revalorisant de façon sélective les lettres clés et en contrôlant les budgets hospitaliers. Globalement, *l'objectif prioritaire est une meilleure utilisation des ressources consacrées par la collectivité à la santé*.

En ce qui concerne les **retraites**, dès 1982 le minimum vieillesse sera augmenté. Le plan prévoit l'abaissement de l'âge de la retraite ainsi que la mise en place d'une réglementation du cumul entre pension et revenu professionnel. Il est prévu d'engager une réflexion sur l'ensemble des régimes des retraites dont la complexité actuelle est avérée, afin de proposer des réformes.

Le plan prévoit également des modifications ponctuelles du nouveau régime d'indemnisation du chômage ainsi que la mise en œuvre de mesures particulières pour les immigrés, certaines personnes âgées, les handicapés et pour les personnes connaissant une situation d'extrême précarité.

Votre commission regrette que le plan n'apporte aucune réponse claire au problème fondamental du financement des régimes sociaux et de l'évolution de la part de ceux-ci dans le P.I.B.

Votre commission doit souligner la **contradiction entre les décisions sur la sécurité sociale prises par le conseil des ministres en novembre dernier, et le plan**. On lit, en effet, qu'« on ne peut demander aux salariés un effort supplémentaire pour financer une amélioration de la couverture sociale et contribuer à la solidarité » ; or il a été décidé de majorer d'un point la cotisation d'assurance-maladie des salariés, y compris des fonctionnaires.

Le plan prévoit le déplafonnement de 3,5 points de cotisations des employeurs, afin de ne pas alourdir les charges des entreprises qui pèsent sur les salaires inférieurs au plafond ; ceci implique un alourdissement des charges des entreprises employant des personnels hautement qualifiés alors que, par ailleurs, le Gouvernement prétend stabiliser le taux des prélèvements obligatoires.

Il est d'autre part prévu **d'aligner progressivement les cotisations des non salariés sur celles des salariés afin d'harmoniser l'effort contributif entre les différentes catégories de Français selon le principe « à droits et revenus égaux - cotisations égales »**. Votre commission estime que *ce principe ne doit être appliqué que très progressivement* afin de ne pas porter atteinte à l'activité des travailleurs indépendants et de certains artisans.

Enfin, on prévoit de rechercher une harmonisation des cotisations des salariés dans les différents régimes.

Quant aux rapports financiers entre l'Etat et les caisses de sécurité sociale, le Gouvernement engage à des négociations avec les responsables de celles-ci et les partenaires sociaux afin de réviser les modalités de la compensation entre les régimes et de rechercher une solution aux problèmes des charges indues. Ces orientations très vagues ne comportent, en fait, aucun engagement.

Comment assurera-t-on, à terme, l'équilibre de la sécurité sociale ? Quelles sont les finalités des régimes sociaux ? Le plan n'apporte aucune réponse précise à ces questions. On veut mettre en place un financement équitable et efficace : deux options sont proposées ; l'une consiste notamment à resserrer le lien entre prestations et cotisations et à élargir l'assiette de celles-ci à la totalité des revenus,

c'est-à-dire en incluant les revenus de remplacement et les revenus non professionnels issus de la propriété ; l'autre est un recours accru à l'impôt.

Considérant que la limite de l'efficacité redistributive du système de protection sociale a peut-être été atteinte, les rédacteurs du plan se demandent si, pour l'avenir, l'effort de solidarité ne doit pas passer principalement par une action plus directe sur les revenus, les patrimoines, les acquis culturels et les possibilités de promotion sociale.

Sur ces problèmes fondamentaux, le plan se contente de renvoyer à des débats ultérieurs. Il n'esquisse aucune analyse sérieuse de ces questions et ne contient aucune recommandation quant à l'évolution souhaitable de la part de la protection sociale dans la richesse nationale.

2. — *Le cadre de vie*

L'environnement et le cadre de vie sont, depuis plusieurs années, une préoccupation partagée par les Français qui aspirent à un habitat de qualité et à un urbanisme humain et cohérent.

— **L'habitat**

Au lendemain de la guerre, de nombreuses villes françaises étaient détruites. Les Gouvernements antérieurs ont su reconstruire ce patrimoine et l'accroître suffisamment pour accueillir, dans de meilleures conditions, 13 millions de Français supplémentaires. Il a fallu en outre, faire face à une migration rurale importante.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche accomplie, on ne peut, retrospectivement, qu'admirer les responsables du passé.

Depuis 1974, 3,5 millions de logements ont été construits, ce qui représente 15 % de l'ensemble du parc français. Dans la Communauté européenne, la France est le plus grand bâtisseur (7,3 logements terminés pour 1.000 habitants en 1980).

Il est très difficile d'estimer le nombre de logements qu'il faudra construire. Le ministre de l'urbanisme et du logement a annoncé au Sénat qu'il souhaitait que 500.000 logements soient construits par an. Ce nombre, s'il est atteint, permettra de couvrir très largement les besoins exprimés et solvables.

Pour essayer d'atteindre cet objectif très ambitieux, le Gouvernement a annoncé qu'il comptait faire jouer un grand rôle aux aides à la pierre. Ce mécanisme d'aide au logement avait été fortement critiqué autrefois par les représentants du logement social comme étant injuste socialement. En effet, cette forme d'aide ne permet pas de déterminer avec précision les bénéficiaires. Si l'on peut sélectionner les ménages qui s'installent dans les logements sociaux, il est pratiquement impossible de leur demander, quand leurs revenus ont augmenté, de quitter ces habitations.

La répartition des locataires par tranche de revenu montre que l'aide à la pierre ne bénéficie pas aux plus défavorisés : en 1978, 21,4 % des ménages avaient un revenu annuel inférieur à 25.000 francs ; cette même catégorie de population ne représentait que 13,6 % des locataires de H.L.M.

La loi du 3 janvier 1977 sur la réforme des aides au logement visait à donner un caractère social plus affirmé aux aides au logement : l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) permet d'adapter avec précision les aides accordées par l'Etat au revenu des ménages et d'égaliser ainsi le taux d'effort des Français pour le logement.

Le plan intérimaire annonce que les aides à la personne (allocation logement et A.P.L.) seront progressivement fusionnées. Aucune précision n'est donnée quant à la méthode qui serait employée ; si l'on généralise l'A.P.L., le coût budgétaire sera énorme et même insupportable si, corrélativement, l'aide à la pierre n'est pas diminuée ; si les prestations sont alignées sur l'allocation-logement, cela sera très mal supporté par de nombreuses familles.

Le plan intérimaire n'indique pas clairement les choix que le Gouvernement compte faire entre l'habitat collectif et l'habitat individuel. Votre commission tient à affirmer à ce propos qu'il est essentiel de préserver en France un habitat aux formes variées. Il faut offrir aux Français le choix de leur habitat. Une politique qui favoriserait le collectif au détriment de l'individuel, ou inversement, serait nécessairement néfaste. Seule la diversité et un certain équilibre global peut correspondre aux aspirations de notre population.

Aucune précision n'est apportée quant à la répartition de la construction entre l'accession à la propriété et la location. Votre commission estime que le rôle du Gouvernement est de permettre et d'aider nos concitoyens à choisir la formule qu'ils préfèrent. Il est certain

qu'une information claire, complète et objective sur les coûts comparés de la location et l'accession éviterait à beaucoup de ménages des dépenses parfois inconsidérées. Votre commission pense qu'il serait souhaitable de développer des formules intermédiaires entre la vente et la location : la location-vente, la location accession, la location coopérative pourraient faciliter la gestion de l'ensemble du parc de logements, réduire les obstacles à la mobilité résidentielle et atténuer les différences sociales issues de la possession ou de la location de son logement.

Le plan intérimaire prévoit un réaménagement de la fiscalité immobilière. Si celle-ci était accompagnée d'une augmentation corrélative des dotations budgétaires du ministère de l'urbanisme et du logement, votre commission n'y serait pas défavorable car elle estime préférable d'accorder des aides ou des primes plutôt que des exonérations fiscales. Toutes les expériences passées montrent cependant que les réformes de la fiscalité immobilière se traduisent par un affaiblissement de l'aide globale de l'Etat en faveur du logement.

Par ailleurs, il existe en France près de 9 millions de ménages qui sont propriétaires de leur logement, dont 4 millions accèdent à la propriété. **La remise en cause des avantages fiscaux accordés par l'Etat susciterait de nombreuses difficultés sociales.**

Les réformes annoncées en ce qui concerne la collecte, la rémunération et l'orientation de l'épargne devront tenir compte du problème spécifique du financement du logement ; votre commission pense que le principe de l'épargne-logement devrait être conservé, car il a permis à de nombreux Français d'acquérir leur logement.

L'urbanisme

Le plan intérimaire est plus précis quant aux critiques parfois exagérées et partisans des actions passées que dans les propositions qu'il formule.

La France a su se doter, en quelques années, d'un arsenal urbain que certes perfectible mais que beaucoup de nos voisins envient. L'important exode rural et l'accroissement démographique ont pu être absorbés dans des conditions relativement satisfaisantes.

De grandes opérations d'urbanisme ont été entreprises. Les neuf villes nouvelles regroupent aujourd'hui 730 000 personnes dont

538 000 en Ile-de-France : 138 000 logements ont été construits dont 106 000 en Ile-de-France. L'équilibre entre les emplois créés et les actifs résidants a été à peu près respecté. Le plan intérimaire prévoit la poursuite des réalisations. Conformément à ce qui était prévu dès la création de ces agglomérations, le Gouvernement envisage de réformer la loi du 10 juillet 1970 relative aux villes nouvelles. Cette loi a mis en place un dispositif efficace pour la création des éléments constitutifs des villes ; elle est cependant moins bien adaptée à la gestion de ce qui existe et il est temps maintenant de donner aux agglomérations nouvelles un statut proche du droit commun.

Le plan intérimaire ne donne que des indications très vagues sur la future politique de l'urbanisme qui, en fait, sera déterminée par la future loi sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Par ailleurs, le ministre de l'urbanisme et du logement doit faire une communication au conseil des ministres le 23 décembre sur les orientations à venir. A ce propos, votre commission tient à nouveau à signaler qu'il est paradoxal que le premier plan présenté par un Gouvernement socialiste n'intègre pas toutes les données de la future politique. C'est après le vote du Parlement sur le plan que le Gouvernement adoptera les mesures concernant l'urbanisme, qui est un élément essentiel de l'aménagement du territoire.

Le plan donne quelques indications sur le renforcement de la planification urbaine et sur une réforme de la fiscalité foncière.

Votre commission est persuadée qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts d'établissement des documents d'urbanisme. Elle reconnaît que le cadre communal peut être parfois trop étroit pour définir une planification urbaine ; le renforcement des pouvoirs en matière d'urbanisme de l'agglomération ne doit pas s'effectuer au détriment des compétences actuelles des communes mais grâce à une décentralisation des pouvoirs de l'Etat. Tel était l'objectif des amendements que le Sénat a apportés au projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et des Territoires d'Outre-Mer.

La taxation des terrains est un délicat problème. Le plan intérimaire ne donne pas les moyens de les résoudre et il assigne des objectifs contradictoires à la modernisation de l'impôt foncier qui peut être un instrument de rénovation de la fiscalité locale ; il peut également être un moyen pour améliorer l'urbanisme (lutte contre la rétention des terrains, préservation des espaces agricoles, etc.). L'expérience

du plafond légal de densité prouve qu'il ne peut pas être les deux à la fois ; si le P.L.D. a effectivement permis de dédensifier les centres, il n'a procuré que des recettes très faibles. Il est impossible de créer une fiscalité destinée à la fois à procurer des ressources importantes et stables et à modifier des comportements sur lesquels sont fondés cette fiscalité.

La réforme de la fiscalité foncière ne peut être disjointe de celle de la fiscalité locale. Si, comme l'a laissé entendre le Premier Ministre, le futur impôt déclaratif sur la valeur vénale des terrains doit remplacer le taxe d'habitation, les taxes sur le foncier bâti et non bâti et la taxes professionnelle, on peut avoir de légitimes craintes ; il ne semble pas sain, comme l'affirme le vieil adage « impôt unique, impôt inique », que les finances des collectivités locales ne reposent que sur une ou deux sources d'imposition. Par ailleurs, si le principe de l'impôt déclaratif sur la valeur vénale des terrains peut paraître bon, sa mise en application soulève de nombreuses et importantes difficultés : quel taux pratiquer ? Comment contrôlera-t-on la déclaration des contribuables ? Comment conciliera-t-on l'impôt sur la fortune avec ce nouvel impôt ? Comment s'effectuera la différence entre les terrains urbains et les zones agricoles ? Comment sera définie la constructibilité d'un terrain ? Comment pourra-t-on déterminer la valeur de tous les terrains ? etc.

Une fois encore, on s'aperçoit que tant pour l'habitat que pour l'urbanisme, le plan intermédiaire est incomplet et imprécis. Les moyens concrets pour atteindre les objectifs, parfois généreux, ne sont jamais déterminés.

B. LA SOLIDARITÉ ENTRE LES RÉGIONS

1. — *La politique des transports et l'aménagement du territoire*

Les orientations de la politique nouvelle que le Gouvernement entend suivre dans le domaine des transports, ont été plus esquissées que définies par le conseil des ministres du 16 octobre 1981.

En effet, bien qu'il soit indiqué que cette politique « s'intégrera dans le plan qui en assurera la cohérence avec les grandes priorités nationales », il faudra attendre la loi d'orientation des transports dont

le dépôt est annoncée courant 1982 pour connaître les véritables options gouvernementales.

Sous cette réserve, apparaissent cependant quelques lignes de force de la nouvelle politique, les unes allant dans le sens de la continuité, les autres porteuses des changements notables. Au titre de la continuité, nous avons noté le maintien du libre choix de l'usager et de l'initiative privée, l'accent mis sur le développement des transports collectifs urbains et la poursuite de la mise à grand gabarit des liaisons fluviales.

Des divergences sensibles apparaissent, tant au niveau des infrastructures que de l'approche des problèmes.

Concernant les infrastructures, le Gouvernement se différencie nettement de ses prédécesseurs en marquant son intention de mettre un frein au développement du réseau autoroutier, et de donner la priorité à la modernisation des routes ordinaires (n'excluant pas la réalisation des liaisons rapides à chaussées séparées). En liaison avec cette réserve vis-à-vis des autoroutes, le recours au péage (condition de leur financement) est critiqué tout en étant provisoirement maintenu et une mission d'étude est chargée d'examiner ce problème.

Pour les **voies navigables**, la réalisation de la liaison Rhin-Rhône n'est pas écartée, mais cet investissement est mis en balance avec d'autres projets jugés aussi intéressants tels que Seine-Nord ou Seine-Est.

Concernant enfin **la voie ferrée**, le Gouvernement décide de mettre en chantier une liaison rapide Paris Ouest - Sud Ouest et de mettre à l'étude un 3^e T.G.V. Paris Nord (lié à la réalisation potentielle du tunnel sous la Manche). De façon générale, l'accent est mis très nettement sur l'aménagement du réseau ferroviaire dont l'électrification sera sensiblement relancée. En revanche, le problème des transports routiers de marchandises n'est guère abordé que pour signaler les réformes à apporter à la sécurité et aux conditions de travail des conducteurs jugées « très mauvaises » et la nécessité de soutenir les entreprises de caractère artisanal.

Concernant **l'approfondissement des problèmes**, le souci dominant de rentabilité, surtout pour les grands travaux, fait place à **la préoccupation prioritaire de la création d'emplois, du progrès social, de la relance de l'économie, de la préservation de l'environnement**.

Enfin, s'il est fait rappel de la complémentarité des modes de transport, la recherche d'un équilibre **plus satisfaisant** fondé sur le paiement des prestations à un coût économique et **social** réel, permet de présager que les modalités actuelles de la coordination seront revues et de façon évidente en faveur du « rail ».

Comme nous l'avons déjà indiqué, **vo**tre commission ne dispose que de peu d'éléments pour juger d'une politique des transports dont les orientations nouvelles ne seront pas connues et mises en œuvre avant la fin de l'an prochain. On ne peut d'ailleurs attendre d'un plan intérimaire de deux ans autre chose que des déclarations d'intention dans un domaine où en raison même du poids des investissements, aucun changement de politique ne peut s'effectuer dans un délai aussi bref.

Sous cette réserve, nous limiterons donc nos observations aux points déjà signalés. Concernant les autoroutes, votre commission tient à marquer son inquiétude quant aux intentions du Gouvernement de limiter au mieux son effort au plan autoroutier établi en 1977 : une telle décision laisserait en effet de larges portions du territoire dépourvues de dessertes modernes, condition indispensable à l'implantation ou au développement d'activités créatrices d'emplois.

Il serait surprenant qu'au moment où l'on veut privilégier la décentralisation, on se contente, en fait, d'un réseau de radiales irriguant la France à partir de Paris. Quant à la solution qui consisterait à substituer à ces autoroutes des voies à deux chaussées séparées, nous tenons à souligner le fait que, si l'on réalise ainsi une économie de 20 % par km, la dépense à prévoir devrait être financée en totalité par l'Etat (ou les collectivités) alors que le système du péage permet de recourir à l'emprunt à hauteur de 85 %. Enfin, le taux de tués pour 100 millions de véhicules-km n'est que 1,5 pour les autoroutes contre 4,1 pour les autres voies, soit 3 fois plus, ce qui souligne le grave inconvénient qu'il y a à privilégier cette dernière solution, dès lors que le trafic est appelé à prendre une certaine importance.

À propos des **grands axes navigables**, nous ne pouvons que marquer quelque surprise à voir remettre pratiquement en cause l'axe mer du Nord-Méditerranée, dont la réalisation maintes fois promise paraissait acquise après la dévolution de la maîtrise d'œuvre de l'opération à la Compagnie Nationale du Rhône. Sans nier l'intérêt des autres liaisons à moderniser devant relier la région parisienne au nord et à l'est de la France, nous déplorons qu'après la remise en cause du programme relatif aux voies navigables, aucune indication précise ne

figure à ce sujet dans le plan intérimaire. Les choix sont renvoyés au futur schéma d'aménagement des voies navigables.

Enfin, les décisions prises de réaliser à partir de Paris deux liaisons ferroviaires rapides vers l'ouest et le nord appellent également de notre part de sérieuses réserves. En premier lieu, en effet, la nécessité de gagner 1 heure ou 1 h 30 sur la desserte de la Bretagne et du Sud-Ouest ne paraît pas évidente, surtout si l'on considère qu'**une réduction d'une demi-heure ou plus de la durée du trajet pourrait être obtenue à bien meilleur compte par un aménagement des voies existantes.**

En second lieu, nous constatons que l'on reconstitue, à grands frais, à l'heure de la décentralisation, une partie de la pieuvre parisienne si justement dénoncée depuis Louis-Philippe, comme responsable de l'hypertrophie de la capitale et de la desertification de la province.

En troisième lieu, **en favorisant ainsi le rail au détriment de l'avion, ne risque-t-on pas de contribuer notamment à retirer à Air Inter les profits dégagés de l'exploitation de ses meilleures lignes, et qui lui permettent de pratiquer des tarifs acceptables sur son réseau déficitaire desservant les régions pour lesquelles l'avion constitue un moyen indispensable de désenclavement.** Nous craignons donc que dans ce domaine le souci de l'exploitation technique, ou simplement le *désir de relancer l'emploi, ne conduise en fait à aggraver, au profit exclusif de Paris et de quelques grands centres régionaux, le déséquilibre démographique et économique qui constitue une des tares majeures de notre pays.*

Quant à l'intention de privilégier le rail en sous-entendant que le transport ferroviaire n'a pas été suffisamment soutenu, votre commission rappellera que les crédits accordés chaque année à la SNCF à des titres divers dépassent aujourd'hui 24 milliards de francs, somme qui excède la dotation de plusieurs ministères. Sans méconnaître l'efficacité de notre Société nationale, il ne serait ni équitable, ni économiquement valable, de fausser par des aides encore accentuées les conditions de concurrence entre le rail et des entreprises de transport routier le plus souvent artisanales qui doivent faire face par leurs propres moyens à leurs investissements et à leurs charges d'exploitation.

Telles sont les principales observations qu'appelle de notre part les dispositions du plan intérimaire relatives aux transports terrestres.

En ce qui concerne les transports aériens, en dépit de la place éminente qu'occupe la France en ce domaine le plan intérimaire ne consacre aucun développement à l'activité ou au rôle de nos grandes compagnies Air France, UTA, Air Inter, ou aux entreprises de 3^e niveau. Aucune référence n'est faite, en particulier au rôle de l'avion dans l'aménagement du territoire et à sa contribution cependant indiscutable, au désenclavement des régions excentrées.

C'est seulement à propos de liaisons avec les DOM et les TOM qu'une brève allusion est faite à Air France pour inciter cette compagnie à accorder des conditions tarifaires particulières aux migrants de nos Départements d'Outre-Mer.

Votre commission ne peut que s'étonner de cette lacune, ce mode de transport contribuant puissamment au rayonnement de notre pays dans le monde, et apportant un soutien très efficace à notre action commerciale à l'étranger. Elle rappelle, en outre, que les échanges de marchandises par voie aérienne représentent 7 % de la valeur de nos importations et de nos exportations. Quant aux tarifs dont bénéficient nos compatriotes antillais, réunionnais et guyanais et dont la révision à la baisse est réclamée, ils ont fait l'objet d'aménagements successifs qui les rendent particulièrement attractifs et à la limite des prix de revient. Le développement du trafic — qui atteindra cette année 535 000 passagers sur la ligne des Antilles, 146 000 sur celle de la Réunion, 38 000 sur la Guyane, dont 80 % ont voyagé au tarif « vacances de 55 % inférieur au tarif normal » souligne d'ailleurs l'importance et l'efficacité des mesures adoptées. Il justifie l'offre de transport mise en œuvre, soit, rappelons-le, 14 Boeing 747 par semaine, s'élevant jusqu'à 31 en période de pointe, ainsi que les importants travaux réalisés pour rendre les aéroports des D.O.M. en mesure de recevoir les Jumbo-Jets à pleine charge.

2. — *La réforme des aides au développement régional et les risques de la décentralisation*

La crise économique a conduit à repenser les instruments de la politique d'aménagement du territoire ; depuis quelques années de nouvelles formes d'aides ont été mises en œuvre et la politique des contrats s'est considérablement développée.

Cependant, la crise n'a pas eu sur l'aménagement du territoire des effets aussi néfastes qu'on aurait pu le penser : le mouvement de réduc-

tion des déséquilibres entre Paris et les régions rurales n'a pas été stoppé par la crise économique, ceci n'exclut pas néanmoins, à l'intérieur de certaines régions, une aggravation des disparités entre les villes et espace rural. Une étude récente de l'I.N.S.E.E. a mis en évidence une stabilisation du rééquilibrage entre les régions après le premier choc pétrolier au cours des années 1975 et 1976. On relève en particulier que la crise économique n'a pas eu d'effets négatifs sur le développement des régions les plus pauvres et qu'elle a favorisé un mouvement de décentralisation vers les zones les moins prospères et les plus éloignées de l'Ile-de-France. Cependant, on a assisté simultanément à une accélération des processus de déséquilibres apparus dans des régions industrielles anciennes.

Le plan exprime une préférence en faveur des équipements locaux et du développement des services considérant que dans la majorité des régions les grands travaux d'infrastructure et des services de base ont bénéficié d'une priorité dans la période antérieure.

Le plan tient compte de la dimension européenne de l'aménagement du territoire, il faut s'en féliciter, les possibilités de développement des régions frontalières ne doivent pas être négligées.

Pour l'avenir, les axes d'actions proposées par le plan sont les suivants : on retient le principe de la solidarité à l'égard des zones en difficulté, c'est-à-dire les zones rurales où l'on pratique une agriculture pauvre, les villes industrielles en déclin, les régions urbaines de mono-industrie gravement atteintes par la crise économique et les zones à fort potentiel démographique. Le plan précise que la solidarité prendra des formes variées mais qu'elle sera globale et contractuelle.

On se propose de favoriser des modes de développement plus autonomes en soutenant l'initiative locale, en tenant compte de l'équilibre régional entre offre et demande d'énergie, en favorisant les filières de production permettant de mieux valoriser les ressources propres et en coordonnant les actions de planification territoriale et d'équipement en fonction des perspectives propres à chaque région.

Le Gouvernement entend également accorder une priorité aux infrastructures d'avenir, avec les contradictions que cela comporte en matière d'infrastructures de transport ainsi qu'on l'a vu précédemment.

L'énumération des actions prévues en faveur de certaines régions est pour l'essentiel une confirmation de la politique mise en œuvre par

le précédent Gouvernement, ***l'innovation fondamentale réside dans la réforme des aides au développement régional.*** Le Comité interministériel d'aménagement du territoire de novembre dernier a arrêté les grandes lignes de cette réforme. Aux six aides spécifiques d'aménagement du territoire sont substituées la prime régionale à l'emploi et la prime d'aménagement du territoire. La première sera accordée sur son propre budget par chaque région qui déterminera les conditions d'octroi et les secteurs d'activités susceptibles de bénéficier de la prime. La seconde remplace les dispositifs précédents (primes de développement régional, de localisation d'activités tertiaires ou de recherche et aides du Fonds spécial d'adaptation industrielle). Dans la majorité des cas, cette prime sera accordée par la région qui bénéficiera d'un transfert de dotations de l'État. L'aide ne sera attribuée au niveau national que pour la restructuration industrielle des bassins en déclin, l'implantation de grands investissements ou de grandes entreprises, les aides à des projets localisés dans des zones non classées atteintes par des difficultés temporaires et les projets tertiaires et de recherche d'intérêt national.

La carte des aides n'a pas encore été arrêtée, celle-ci sera définie au terme d'une consultation des régions menée actuellement par le ministère compétent.

Lors du débat sur le projet de budget de l'aménagement du territoire pour 1982, votre commission n'a pas manqué d'interroger le Gouvernement sur la future carte des aides; elle aurait souhaité trouver dans le plan une réponse à ses questions.

Malgré la modification apportée au texte du plan lors du débat à l'Assemblée nationale, **les grands principes énoncés ne permettent pas de déterminer très concrètement la nouvelle physionomie de la politique du développement régional.** Il est précisé que le régime d'aides sera fondé sur quatre principes :

« accroître les moyens nécessaires à la réalisation des investissements créateurs d'emplois dans les régions défavorisées;

- «maintenir une solidarité nationale, dont l'expression est une carte nationale des aides prenant en compte les changements intervenus ces dernières années;

- «décentraliser, au profit des régions, l'attribution de la majeure partie des aides financées par l'État, et leur ouvrir la possibilité d'accorder des aides propres;

- «simplifier les procédures, pour les rendre plus aisément accessibles aux entreprises créatrices d'emplois. »

Votre commission approuve trois de ces principes, mais elle demeure réservée quant à la décentralisation au profit des régions de la majeure partie des aides financées par l'Etat. *On ne précise pas quelle proportion des dotations budgétaires sera affectée aux régions et selon quels critères la répartition entre les régions sera déterminée.*

Lors de l'examen du projet de loi sur la décentralisation, le Sénat a porté une attention particulière aux dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités locales et des régions. Votre commission a notamment souligné les risques de contradiction entre les orientations de l'aménagement du territoire et les politiques régionales ou locales; elle a considéré que les régions bien dotées risquent d'offrir aux entreprises des avantages importants et donc de contribuer à l'aggravation des disparités régionales. A l'intérieur même des régions, les agglomérations riches et dynamiques risquent de drainer prioritairement les nouvelles activités au détriment des zones rurales. Pour éviter une telle évolution, votre commission avait adopté des amendements tendant à ensermer des règles financières très strictes les possibilités d'intervention des collectivités locales.

Votre commission s'étonne qu'un sujet traite dans le projet de loi précité fasse l'objet de dispositions spécifiques dans l'article 4 du présent projet de loi et dans le plan intérimaire. Du point de vue formel, **il n'est pas souhaitable que le même problème soit évoqué de façon concomitante dans deux projets de loi soumis au Parlement.** D'autre part, quant au fond, **le texte du présent projet n'est qu'un cadre très général permettant, théoriquement, d'accorder aux collectivités locales les plus larges pouvoirs et conférant au seul Gouvernement le droit d'organiser les interventions économiques** à propos desquelles le Sénat a adopté de nombreuses dispositions dans le projet de loi sur la décentralisation. Votre commission ne peut donc admettre de donner ainsi un blanc seing au Gouvernement, alors que le Sénat a longuement débattu de ce problème fondamental et que le vote de la Haute Assemblée est intervenu au terme d'une concertation étroite entre votre commission des Lois, saisie au fond du projet, votre commission des Affaires économiques et du Plan et votre commission des Finan-

D'autre part, **votre commission s'inquiète de la nouvelle fiscalité qui sera mise en place dans le cadre de la décentralisation,** notamment du contenu d'un éventuel impôt foncier précédemment évoqué à propos de l'urbanisme. Ne risque-t-on pas d'accroître les inégalités entre les régions, de rendre inopérante la politique nationale d'aménagement du territoire, d'augmenter de façon inconsidérée les charges des

entreprises ? La décentralisation comporte donc des risques ; *les nombreuses interrogations de votre commission sur ces problèmes ne trouvent aucune réponse dans le plan*. Cet exemple, comme tant d'autres, met en lumière l'inopportunité d'examiner actuellement le plan intermédiaire.

Enfin dans le cadre des actions concernant les régions votre commission tient à évoquer les problèmes spécifiques des **Départements et Territoires d'Outre-Mer**. Dans le plan intermédiaire, trois pages sont consacrées aux Départements et Territoires d'Outre-Mer. Votre commission s'étonne vivement de la différence entre les propositions inscrites dans ce document et la politique du Gouvernement ; elle approuve entièrement les actions prioritaires prévues dans le plan : renforcer le secteur productif, mettre en œuvre un plus grand effort de solidarité nationale et de justice, reconnaître l'identité culturelle des populations d'Outre-Mer.

La plupart des points développés ne sont que la suite ou la reconduction soit du programme d'action prioritaire du VI^e Plan (« accélérer la départementalisation économique des départements d'Outre-Mer ») soit des politiques engagées par le précédent Gouvernement.

Votre commission estime qu'il faut au maximum valoriser sur place les productions locales. Elle regrette qu'aucune indication précise ne soit donnée quant au développement économique de chacun de ces départements ou territoires, en particulier quant à la mise en valeur des importantes richesses potentielles de la Guyane. Rien ne précise la politique des migrations, problème essentiel pour ces régions. Il existe cependant des interrogations encore plus graves auxquelles le plan ne répond pas.

L'ambiguïté du plan intermédiaire se révèle parfaitement lorsque l'on étudie les D.O.M. - T.O.M. Le plan n'indique que des mesures traditionnelles, sans se prononcer sur les orientations fondamentales : quel sera l'avenir institutionnel de ces régions ? Nous ne savons pas quel sera le futur statut de Mayotte. Saint-Pierre et Miquelon redeviendront-ils un T.O.M. ? Quel est le contenu exact des réformes proposées pour la Nouvelle-Calédonie ?

Il ne sert à rien d'élaborer un plan et de définir des actions tant que l'on est pas clairement fixé sur l'avenir politique de ces régions.

La mystification atteint son maximum pour la Nouvelle-Calédonie. Il n'est indiqué nulle part dans le plan que le Gouvernement compte modifier dans les semaines à venir, et par voie d'ordonnances, les structures de ce territoire.

Votre commission aurait vivement souhaité qu'à l'occasion du plan le Gouvernement réaffirme clairement l'appartenance de ces départements et territoires à l'ensemble national. Il n'en est malheureusement rien. Au contraire, d'importantes réformes sont entreprises sans qu'il en soit mentionné un mot dans le texte soumis au Parlement. On peut légitimement se demander si dans ces conditions les notions de planification et de débat démocratique ont encore un sens.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'exposé de M. Jacques BRACONNIER, M. Bernard PARMANTIER a indiqué que l'action du ministère du plan ne vise pas au dirigisme et que les propositions contenues dans le plan sont susceptibles d'être complétées par les ministres compétents dans les différents secteurs. A ce propos, il a notamment cité l'exemple des déclarations de M. Louis LE PENSEC tendant à préciser le pourcentage de marchandises qui devrait être transporté sous pavillon français. Il a estimé, que pour la recherche, il n'y a pas contradiction entre le plan intérimaire et le prochain colloque national ainsi que le futur projet de loi d'orientation et de programmation de la recherche. A propos des départements et des territoires d'Outre-Mer, il a estimé que les orientations figurant dans le plan ne sont pas en contradiction avec les actions prévues par le Gouvernement. En revanche, il a regretté qu'en matière aéronautique, le plan ne propose rien pour les avions légers ; il a précisé qu'une étude est actuellement en cours sur ce problème avec les P.M.E. concernées. A propos du train à grande vitesse (T.G.V.), il a indiqué que les observations négatives du rapporteur concernant une possible contradiction avec la politique d'aménagement du territoire ne seront fondées que si un effort n'est pas entrepris parallèlement pour améliorer la desserte des zones défavorisées.

M. Bernard LARDY a estimé que les critiques du rapporteur sur le projet de loi ne sont pas seulement techniques, que les propositions figurant dans le plan pourront être développées et complétées au cours des deux années à venir et que le ministre du plan a lui-même souligné le caractère intérimaire d'un projet que le Gouvernement n'a pas voulu exhaustif.

M. Jacques MOUÏE s'est déclaré très déçu par le contenu du plan dont la pauvreté est affligeante et déprimante. Il a estimé que ce projet comporte des contradictions et des erreurs ; il a notamment cité l'exemple de la modération des taux de base bancaires recommandée par le plan alors que ceux-ci augmentent ; il a indiqué qu'on se propose de soutenir les exportations alors que les crédits affectés à l'aide aux exportations dans le projet de budget pour 1982 n'augmentent

que de 12 % en francs courants. Effectuant une comparaison entre les aides publiques aux entreprises et les charges incombant à celles-ci, il a relevé que dans le budget de 1982, les premières s'élèvent de 6,275 milliards de francs alors que les secondes augmentent 16 milliards de francs d'impôts et 13 milliards de francs de charges sociales. A propos des mécanismes de formation des prix, M. Jacques MOUTET a indiqué qu'il ne partageait pas le point de vue du rapporteur concernant le rôle de la distribution et il a insisté sur les contraintes de prix inhérentes aux importations de matières premières et à l'accroissement des charges sociales.

M. Jacques MOSSION s'est ému de la longueur des délais de définition du nouveau système des aides au développement régional. Il a rappelé qu'une réforme était attendue par de nombreux élus locaux, il a souhaité que les modalités pratiques de celle-ci soient fixées rapidement, les incertitudes actuelles étant responsables d'une paralysie qui favorise l'installation d'activités nouvelles dans des agglomérations plutôt que dans les zones rurales.

A propos de l'agriculture, M. Roland COURTEAU s'est prononcé en faveur de la création d'offices, afin d'organiser et de réguler les marchés, d'orienter les productions, de maîtriser les importations et de développer les exportations. Il a estimé, qu'en raison des insuffisances des organisations interprofessionnelles, la création d'un office du vin est particulièrement opportune et il a rappelé que pour ce produit, la part de la France sur le marché américain est en diminution.

M. France LECHENAULT s'est déclaré favorable au principe d'un plan intérimaire, en dépit des lacunes du projet et il a estimé que le train à grande vitesse est particulièrement bénéfique pour sa région.

M. Bernard PARMANTIER a considéré que la croissance ne peut être appréciée seulement en termes de comptabilité ; à propos, il a cité l'exemple du commerce extérieur : l'affectation de conseillers commerciaux particulièrement dynamiques dans une ambassade peut avoir des effets importants sur nos exportations sans effort budgétaire supplémentaire. Il a souligné que les principaux problèmes de la France se situent actuellement au niveau des structures et des mentalités et que le principal objectif du plan est de favoriser la coopération entre tous les français qui souhaitent accélérer le changement.

M. Auguste CHUPIN a recommandé que le critère démographique soit pris en compte prioritairement lors de la définition de la nouvelle carte des aides au développement régional.

M. Bernard BARBIER a estimé que la création d'offices pour les produits agricoles est un faux problème et qu'il faut surtout distinguer, en ce domaine, les produits de bonne et de mauvaise qualité ; il serait injuste de méconnaître les efforts de commercialisation accomplis par les professionnels dans certaines régions.

Après avoir proposé de modifier le titre du présent projet de loi, M. Pierre LACOUR a souhaité le développement rapide de banques de données et insisté sur l'importance de l'équipement routier comme instrument du développement régional, le désenclavement étant un élément fondamental de la politique d'aménagement du territoire.

M. Jacques BRACONNIER, rapporteur, a notamment répondu aux différents commissaires qu'il convient de coordonner les politiques d'infrastructures de transports, que le train à grande vitesse n'aurait qu'une efficacité réduite si sa mise en service provoquait des baisses de fréquentation et des pertes pour Air Inter ; il a insisté sur la nécessité de ne pas pénaliser l'industrie automobile par le développement inconsidéré du réseau ferré ; en matière de formation des prix, il a estimé que de nombreuses entreprises incluent une marge de sécurité lors de la détermination de leurs prix. Le rapporteur a indiqué qu'il s'interrogeait sur l'utilité des offices pour les produits agricoles et qu'il fallait se garder en ce domaine de superposer les institutions.



Au terme de ce débat, sur proposition de son rapporteur, en raison de son opposition globale à l'ensemble de la politique économique proposée par le plan intérimaire et des incohérences du projet, la commission a décidé, à la majorité de ses membres, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération du présent projet de loi adopté par l'Assemblée nationale au-delà de la discussion générale ; elle a donc adopté la **question préalable**, qui entraîne le rejet du texte, en application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

QUESTION PREALABLE

présentée par M. Jacques BRACONNIER,
au nom de la Commission des Affaires
économique et du Plan

« En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi de nationalisation, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence. »

Exposé des motifs

Techniquement la réussite du plan intérimaire repose sur la réalisation d'un grand nombre de conditions dont chacune sera particulièrement difficile à obtenir : croissance de 3 % par an ; forte relance de la consommation intérieure tout en réduisant les importations ; forte relance des investissements tout en aggravant les charges des entreprises ; forte relance des exportations, alors que les Etats-Unis et l'Allemagne fédérale ne connaîtront pas, dans les mois qui viennent, de réelle reprise de la croissance ; stabilisation des charges des entreprises, alors que celles-ci viennent d'être augmentées ; régression de l'inflation, alors que tout indique qu'elle ne cesse de croître et que le Gouvernement donne le mauvais exemple en augmentant la totalité des prix des services publics ; régression des taux d'intérêt alors qu'on ne peut attendre, au mieux, qu'une stabilisation de ceux-ci.

Dans ce plan intérimaire, le chômage est décrit, à juste raison, comme le cancer de notre économie. Mais la critique se borne à cette dénonciation ; le document ne contient aucune analyse, digne de ce nom, des causes du chômage. C'est cette absence de réflexion sur les causes du chômage qui enlève toute crédibilité à ce plan intérimaire.

Le projet de VIII^e Plan pouvait être critiqué sur le fond, sur les objectifs. Mais il avait le très grand mérite, que tout le monde lui a reconnu, de définir très clairement les buts à atteindre, et de contenir des programmes d'action prioritaires précis. Dans un plan, plus l'objectif est finement défini, plus il est aisé à atteindre.

Dans son rapport du 13 novembre 1979 sur le projet de budget du Commissariat général du Plan, l'actuel ministre du Plan écrivait « un plan qui ne comporte aucun engagement, ni aucune priorité n'est qu'un exercice vain et coûteux ». Or, le plan intérimaire tombe très exactement sous le coup de cette critique.

L'ensemble de ce plan intérimaire est tellement imprécis et incohérent qu'il donne le sentiment de n'être destiné qu'à dresser le bilan de la « gestion catastrophique du régime précédent ». En quelque sorte, le plan intérimaire serait une réécriture, plus politisée, du rapport de la fameuse « Commission du Bilan » présidée par M. Bloch-Lainé.

Enfin, le pari d'une croissance annuelle de 3 % étant la clef de voûte de tout l'édifice, qu'arrivera-t-il si cet objectif n'est pas atteint ? Inflation galopante, endettement extérieur dramatiquement accru, chômage. Alors, pourquoi ne pas avoir prévu d'autres hypothèses en cas de dérapage ? Ce plan ne comporte pas de bouclage financier. *En raison des dangers qu'il présente, des incertitudes qu'il recèle et des lacunes qu'il comporte, votre commission vous propose de ne pas poursuivre la délibération sur ce projet au delà de la discussion générale et donc d'adopter la question préalable.*

TABLEAU COMPARATIF

Texte présenté par le Gouvernement

Article premier.

Le Plan intérimaire pour les années 1982 et 1983, défini dans le document annexé à la présente loi, est approuvé.

Enfin, pour soutenir la rénovation structurelle, le dispositif actuel des aides publiques sera clarifié et rationalisé. Il devra faire l'objet d'un petit nombre de règles simples. Les aides seront réorientées vers les secteurs

Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture

NB : les pages font référence au document n° 576 - A.N.

Article premier

Le Plan intérimaire pour les années 1982 et 1983, défini dans le document annexé à la présente loi, est approuvé sous réserve que dans ce document :

— page 47, après le troisième alinéa, soient insérées les nouvelles dispositions suivantes :

« Ces objectifs ne pourront être atteints que si notre pays sauvegarde son indépendance face aux menaces accrues que recèle un monde dangereux. A cet effet et au cours du plan intérimaire, les moyens qui seront dégagés au profit de notre défense permettront d'assurer le maintien de cette indépendance.

« Au-delà, la loi de planification militaire qui correspondra au futur plan de 5 ans, définira les grandes orientations qui permettront d'assurer aux Français jusqu'à la fin du siècle, les conditions de leur sécurité.

« Conformément à l'article 18, alinéa 2, de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, le plan quinquennal assurera la conciliation entre les exigences du développement économique et social et celles de notre défense. »

— page 60, avant la dernière phrase du premier alinéa, soient insérées les nouvelles dispositions suivantes :

« Les plans de financement dont seront assortis les contrats de plan.

Propositions de la Commission

Adoption de la question préalable.