

N° 104

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 novembre 1978.

PROJET DE LOI

ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VII^e Plan,

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

A

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.): 655, 694, 711, 720 et In-8° 91.

Plan. — Commerce extérieur · Emploi · Entreprises (petites et moyennes) · Famille · Hôpitaux · Industrie · Navigation fluviale · Politique économique · Programmes d'action prioritaires (PAP) · Travail (durée du) · Travail (hygiène et sécurité du).

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

PROJET DE LOI

Article unique.

Le rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, annexé à la présente loi, est approuvé, sous réserve qu'à la page 17 *in fine* de l'annexe soit introduit le nouveau paragraphe suivant :

« 4. L'équilibre de la Sécurité sociale — notamment en ce qui concerne les retraites — comme la vigueur de notre économie et l'avenir de la France imposent de toute évidence une reprise de notre natalité.

« C'est pourquoi, particulièrement conscient de la nécessité d'une action, dont le VII^e Plan constitue à juste titre le cadre, le Gouvernement présentera lors de la prochaine session du Parlement un ensemble cohérent de mesures visant, par l'aide apportée aux familles, et d'abord aux mères, à remédier à la crise de la natalité française. »

Délibéré en séance publique, à Paris, le 29 novembre 1978.

Le Président,

Signé : Jacques CHABAN-DELMAS.

ANNEXE



.

RAPPORT
sur l'adaptation du VII^e Plan.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	6
Chapitre I ^{er} . — CONSOLIDER NOTRE ÉCONOMIE.....	8
I. — Les désordres de l'économie mondiale depuis 1974	8
II. — La France au milieu du gué.....	13
Chapitre II. — DÉSASSER LA CONTRAINTE EXTÉRIEURE..	22
I. — Succès et fragilité de nos échanges extérieurs	24
II. — L'équilibre extérieur est une affaire d'ordre intérieur	30
Chapitre III. — ADAPTER L'INDUSTRIE.....	36
I. — Le nouvel impératif industriel.....	37
II. — Une nouvelle politique pour l'industrie....	42
Chapitre IV. — AMÉLIORER LA SITUATION DE L'EMPLOI... 52	52
I. — L'emploi et le chômage à mi-parcours du VII ^e Plan	52
II. — Une croissance plus créatrice d'emplois....	59
Chapitre V. — RÉVISION DE PROGRAMMES D'ACTION PRIORITAIRES	64
CONCLUSION	68

INTRODUCTION

La loi du 21 juillet 1976 portant approbation du VII^e Plan prévoit qu'un examen spécial de son exécution aura lieu à mi-parcours, c'est-à-dire en 1978.

Cette disposition se comprend aisément : le Plan ne peut être un cadre rigide enfermant l'avenir dans une prévision figée, indifférent aux changements du monde extérieur et fixant des contraintes immuables aux entreprises, aux partenaires sociaux et au Gouvernement. Parmi les turbulences et les incertitudes de ce temps, le Plan est plus que jamais nécessaire. Mais il doit devenir un instrument dynamique dont la visée soit périodiquement ajustée.

Ainsi, l'examen à mi-parcours répond-il à la stratégie même du VII^e Plan. Celle-ci distingue en effet deux phases dans le quinquennat 1976-1980 : une phase de « remise en ordre » et une phase de « consolidation » (1).

La remise en ordre de notre économie a été engagée aussitôt après le vote du Plan, dès la fin de l'été 1976. Deux ans plus tard, d'importants résultats ont été obtenus, qu'il s'agisse de la lutte contre les causes profondes de l'inflation, de l'équilibre de nos échanges internationaux ou de la défense du franc sur les marchés des changes. C'est, comme toujours, de l'extérieur du pays que ce redressement se mesure le mieux.

Mais la tâche n'est pas achevée. Il faut maintenant, et comme prévu, entreprendre la consolidation de l'acquis, pour permettre à la France d'en tirer des bénéfices.

Cette consolidation, qui sera la marque des années 1979 et 1980, implique que le VII^e Plan soit adapté. Il fixe, en effet, des objectifs correspondant à un raisonnement économique qui doit être révisé pour deux raisons :

La première est de caractère international. Au printemps de 1976, lorsque le Plan a été établi, l'ensemble des experts, en France et à l'étranger, avaient tendance à extrapoler le redressement conjoncturel qu'ils observaient et à en inférer un rythme de croissance à moyen terme supérieur à celui qui, en réalité, a été obtenu par les principaux pays développés ;

La seconde raison est une sorte d'effet de lancée propre à notre pays : s'étant développée plus rapidement que la plupart de ses concurrents pendant près d'une génération, la France s'est installée dans des schémas intellectuels qui l'ont empêchée de prendre toute la mesure du changement d'époque que la guerre du Kippour venait de dater. Chacun voyait bien que la hausse du prix du pétrole était un facteur supplémentaire d'inflation. Mais rares étaient ceux qui avaient compris qu'elle exercerait simultanément un puissant effet déflationniste sur l'activité économique du monde entier, et donc sur le taux de l'expansion en France et qu'elle impliquerait, en outre, de profondes mutations des structures industrielles.

L'adaptation du VII^e Plan est à la fois sélective et cohérente.

(1) VII^e Plan de développement économique et social (1976-1980) (Introduction, page 10 à 14). La Documentation Française, Paris (1976).

Elle ne remet en cause aucune des grandes orientations qui balisent le chemin choisi et suivi par la France : assurer la régularité de notre croissance et le développement de l'emploi par la maîtrise de l'inflation ; réduire les inégalités excessives ; améliorer la qualité du travail et plus largement celle du cadre de vie.

Aujourd'hui autant qu'hier, toutes ces orientations conservent leur actualité. De même, l'exécution des programmes d'action prioritaires sera poursuivie régulièrement, sous réserve des ajustements précisés ci-dessous.

Le dispositif du VII^e Plan étant ainsi maintenu, pour l'essentiel, l'adaptation porte sur trois objectifs principaux :

Le rétablissement durable de notre équilibre extérieur. Tout en dépend à moyen terme : le rythme de croissance et le niveau de l'emploi, la solidité de la monnaie, l'indépendance du pays comme le pouvoir d'achat de ses citoyens ;

L'adaptation de notre industrie à une concurrence internationale de plus en plus sévère. L'industrie assure à elle seule les quatre cinquièmes des exportations de la France. C'est sur elle que porte l'essentiel des affrontements économiques qui, depuis la crise du pétrole, ne cessent de s'intensifier ;

L'amélioration de la situation de l'emploi. Il s'agit de répondre aux demandes de la population active, de faire face aux conversions industrielles nécessaires et aux conséquences du ralentissement de la croissance.

Ces trois objectifs sont étroitement solidaires.

Quelle est la cause principale de la montée, subite et simultanée, du chômage dans tous les pays développés, au lendemain de la crise pétrolière ? A l'évidence, la baisse, subite et simultanée, des taux de croissance qui elle-même était en germe dans l'accélération de l'inflation depuis la fin des années soixante.

Qu'est-ce qui, aujourd'hui, en France, limite le taux de la croissance ? Avant tout, « la contrainte extérieure », la nécessité pour une nation comme la nôtre, soucieuse de son indépendance, d'équilibrer ses achats par ses ventes et d'assurer la valeur de sa monnaie.

Et comment faire pour que la France parvienne, relativement, à vendre plus en achetant moins ? Il n'y a qu'une solution — hormis l'appauvrissement général des Français : le renforcement des entreprises et de leur capacité compétitive.

Ainsi, l'emploi est lié à la croissance. La croissance est liée à l'équilibre extérieur. L'équilibre extérieur est lié à l'adaptation de notre industrie. Cet enchaînement fixe la ligne d'adaptation du Plan.

Pour en comprendre la portée stratégique, il faut garder à l'esprit l'éventualité selon laquelle la véritable crise du pétrole serait, non pas derrière nous, mais devant nous. Nombre d'experts la prévoient avant la fin des années 1980. Sans attendre les résultats des travaux qui seront menés en vue du VIII^e Plan pour apprécier et prévenir ce risque, c'est un devoir national que d'armer dès aujourd'hui l'économie française en conséquence.

L'Etat entend montrer le chemin de l'effort ; mais il importe que chaque Français apporte son concours. A vouloir forcer son rôle, l'Etat nuirait à l'intérêt commun. Le dynamisme de notre économie est d'abord celui des travailleurs et des entreprises. Par la réforme capitale de la libération des prix, le

Gouvernement vient de marquer l'importance qu'il attache au libre exercice, par ces dernières, de leur responsabilité. Sur tous les plans, c'est en libérant et en associant la créativité de tous que nous affirmerons nos chances de progrès.

..

Le présent rapport comporte cinq chapitres :

Le premier définit la position de l'économie française dans le monde et la stratégie de sa consolidation ;

Les chapitres II à IV portent respectivement sur les trois points essentiels qui viennent d'être énoncés : les échanges extérieurs, l'adaptation de l'industrie et l'amélioration de la situation de l'emploi ;

Le cinquième chapitre concerne l'ajustement de deux des vingt-cinq programmes d'action prioritaires.

CHAPITRE I^{er}

CONSOLIDER NOTRE ECONOMIE

En 1976, lorsque le VII^e Plan, après avoir été examiné par le Conseil économique et social, fut discuté par le Parlement, l'opinion la plus largement partagée était que la France sortait de la crise et qu'elle retrouverait bientôt des conditions de croissance proches de celles qui avaient prévalu avant 1974.

Force est de constater aujourd'hui que l'on n'avait pas alors tiré toutes les conséquences, notamment en ce qui concerne la croissance, des mutations et des déséquilibres de l'économie mondiale, dont la crise pétrolière et la récession des années 1974-1975 n'ont été qu'un révélateur. Aussi, convient-il, avec deux ans de recul, de reprendre l'analyse d'une crise qui, comme le soulignait le VII^e Plan dans un diagnostic réaliste, « nous met en présence d'un défi qui ne peut être surmonté par des actions dispersées ».

Cette analyse permet de définir la stratégie qui s'impose pour consolider nos équilibres et nos structures, malgré les désordres persistants de l'économie mondiale.

I. — Les désordres de l'économie mondiale depuis 1974.

Les causes du grand désordre qui s'est établi dans l'économie mondiale depuis la crise pétrolière de 1973-1974 remontent au dérèglement du système monétaire international à partir de 1968, et à la vague d'inflation qui l'a accompagné. De là, le ralentissement général de la croissance et les difficultés particulières qui en résultent pour l'économie française.

A. — DEPUIS LE RENCHÉRISSMENT DU PÉTROLE, L'ECONOMIE MONDIALE RESTE SOUMISE A DE FORTES INFLUENCES DÉPRESSIVES

De 1976 à 1978, le taux de croissance moyen de l'économie française a atteint 3,5 p. 100 ; c'est un fléchissement marqué par rapport à la période antérieure. Cette évolution s'explique essentiellement par le contexte international.

Qu'on le mesure par le commerce entre les nations ou par la somme des productions nationales, le rythme de croissance de l'activité mondiale s'est ralenti de moitié environ depuis quatre ans ; au milieu de l'année 1978, la production industrielle des pays développés a tout juste retrouvé le niveau de 1973.

Ce fléchissement résulte de trois facteurs principaux :

1. Le quadruplement du prix du pétrole brut en 1973-1974, précédé et suivi par une poussée spectaculaire des prix des matières premières industrielles et agro-alimentaires importées (1972-1974 et 1976-1977), a eu le même effet qu'un impôt nouveau prélevé sur le revenu de tous les pays non producteurs de ces richesses : il a entraîné une ponction sur leur pouvoir d'achat et leur demande intérieure. Ce transfert de richesse exerce donc un effet déflationniste sur la production des pays importateurs de pétrole et de matières premières, au premier rang desquels les membres de la Communauté économique européenne.

Les conséquences de ce mécanisme sont d'autant plus sévères que le relèvement brutal du prix du pétrole faisait suite à une longue période de baisse : de 1950 à 1970, le coût du pétrole brut calculé en dollars constants avait diminué de moitié (cf. graphique A).

Certes, la rigueur de ce transfert est atténuée par l'augmentation très forte des importations des pays pétroliers et par le « recyclage », sous forme de prêts, des gigantesques excédents qu'ils enregistrent (en moyenne, chaque année, de 1975 à 1977, 35 milliards de dollars, soit près de la moitié des réserves monétaires de l'Europe des Neuf). Mais la contrepartie de ces prêts est constituée par l'endettement des pays emprunteurs. Or, tout endettement a ses limites et, bien avant que celles-ci ne soient atteintes, les débiteurs se doivent de modérer leurs dépenses, c'est-à-dire, s'agissant d'Etats, la croissance de leur économie. L'effet de ralentissement tend à se propager dans l'ensemble des pays partenaires.

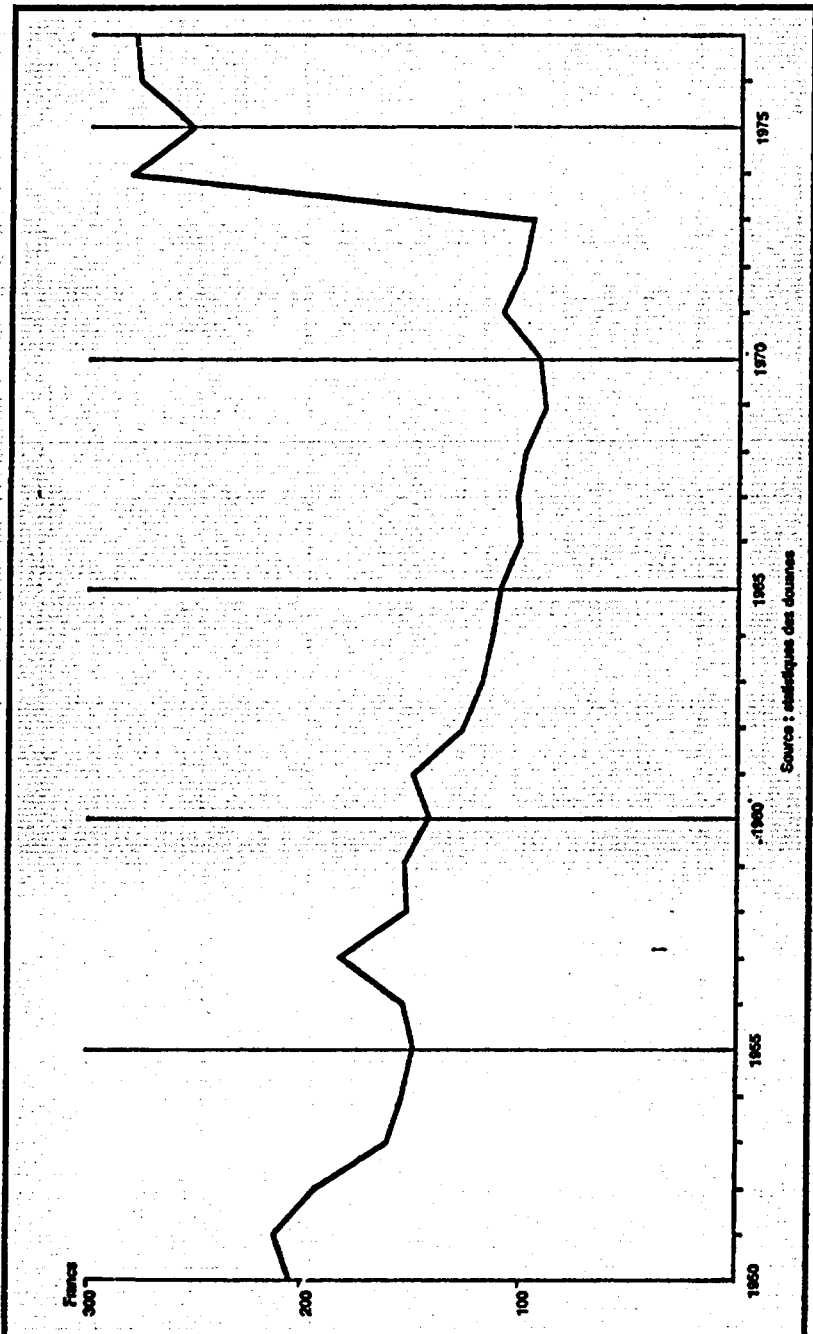
Cette opposition entre l'intérêt global des différents Etats et l'intérêt particulier de chacun d'entre eux est le signe même du désordre économique international. Une solution consisterait à progresser plus rapidement vers la constitution du nouvel ordre économique que la France a proposé dès 1975 et qu'elle s'efforce de promouvoir.

2. La détérioration des situations financières de certains pays (Royaume-Uni, Etats-Unis, Italie, Espagne) et leur amélioration dans certains autres (Japon, République fédérale d'Allemagne, Suisse) ont créé au sein de l'OCDE de fortes disparités qui jouent, elles aussi, un rôle récessif. Ces disparités, en système de taux de changes flottants, ont favorisé le maintien d'un climat d'instabilité sur les marchés des changes peu propice aux projets d'investissement à long terme et au rétablissement rapide des équilibres économiques internes. La disparition du point fixe que constituait la parité officielle a en effet eu pour résultat de relâcher les forces de rappel que comportait le précédent système de change.

Un processus cumulatif tend à s'instituer : la monnaie des pays dont l'économie est faible et qui ne parviennent pas à contrôler suffisamment l'inflation ne cesse de se déprécier et cette dépréciation aggrave encore leur inflation. De ce fait, ils sont contraints à mener des politiques restrictives. A l'inverse, la monnaie des pays dont la gestion économique et financière est rigoureuse ne cesse de s'apprécier et souvent au-delà de ce qu'impliquerait l'évolution des prix de leurs produits. Les marges de leurs entreprises en sont affectées, ce qui réduit leur capacité à investir. Au total, pour des raisons asymétriques qui s'amplifient l'une l'autre, la croissance de tous les pays industriels se trouve ralentie, de même que le commerce mondial.

3. L'affaiblissement financier particulièrement marqué de certains pays en voie de développement non producteurs de matières premières constitue à la fois l'un des principaux éléments du désordre mondial et le troisième facteur de récession lié au choc pétrolier.

Graphique A. Evolution du prix du pétrole brut rendu en France (francs 1970 par tonne).



Moins bien placés que les nations développées pour répercuter dans la valeur de leurs exportations le renchérissement de leurs importations, ils ont dû limiter la progression de celle-ci. Les achats en volume de ces pays reculaient déjà en 1974. Ils se sont encore réduits en 1977. A l'avenir, une nouvelle diminution du rythme de croissance de ces pays est à craindre, car ce freinage des achats n'a pas permis de redresser suffisamment leur situation financière : la charge annuelle de la dette représente pour les quatre-vingt-quatre pays en développement recensés par la Banque mondiale près de 10 milliards de dollars en 1977, soit quatre fois plus qu'en 1970.

Certes, de brillantes perspectives de développement s'ouvrent dans certaines parties du Tiers-Monde, où se situent désormais les marchés les plus prometteurs. Mais, avant de consommer nos produits, les pays en développement s'efforcent de payer leurs achats de pétrole par des exportations qui concurrencent de plus en plus sévèrement certaines industries des pays développés.

B. — L'INTENSIFICATION DE LA CONCURRENCE BOULEVERSE LES STRUCTURES INDUSTRIELLES

Jusqu'à la guerre du Kippour, le comportement des économies des pays développés était dans une large mesure déterminé par deux postulats implicites : d'une part, le rythme de la croissance n'aurait aucune raison de fléchir avant longtemps — cette croyance entraînait une véritable course aux investissements destinée à préparer l'avenir ; d'autre part, peu conscients des situations de privilège, voire de monopole, dont ils jouissaient, les pays riches n'imaginaient guère que celles-ci seraient prochainement mises en cause par le Tiers-Monde.

Aujourd'hui encore, une large part de l'opinion continue à voir le monde à travers ces présupposés illusoire. Le bouleversement des structures industrielles est pourtant chaque jour plus évident.

C'est d'abord l'ampleur des capacités de production apparemment excédentaires — c'est-à-dire devenues non compétitives — dans les pays développés qui, cinq ans après la crise du pétrole, ne sont point résorbées. Dans la plupart de ces pays, qu'il s'agisse de la sidérurgie, de la chimie de base ou de la construction navale, des usines tournent au ralenti, des équipements récents restent sous-utilisés, la guerre des prix devient la loi des échanges. Dans la construction navale, ce sont les trois quarts du potentiel mondial qui n'ont pas été utilisés en 1977.

Pire que le chômage des machines, il y a, grandissant lui aussi, le chômage des hommes, marque première du désordre du monde.

Certes, l'émergence des nations en voie de développement comme producteurs de biens manufacturés constitue en soi un facteur de progrès. Les pays développés eux-mêmes ne doivent pas oublier qu'ils y ont intérêt à long terme.

Mais le fait que cette émergence se soit produite au même moment que la crise pétrolière aggrave encore le bouleversement des structures industrielles. De plus, alors que le prix du pétrole a baissé en termes réels depuis 1974, les effets de cette baisse sont dans une large mesure relayés et amplifiés par la pression concurrentielle croissante, et parfois violente, de certains pays à main-d'œuvre bon marché. Or, ce processus n'a aucune raison de s'arrêter : l'industrialisation des pays du Tiers-Monde est inéluctable. Les pays industriels l'accélèrent par la concurrence qu'ils se font pour exporter le maximum de biens d'équipement et d'usines « clés en main » à des conditions de crédit avantageuses. Ainsi, le club des nations industrialisées s'élargit et la concurrence s'accroît, non seulement pour des produits de

base, mais aussi pour des fabrications élaborées (automobiles, biens électroménagers, composants électroniques). Depuis 1945 et jusqu'à 1975 environ, la part du Tiers-Monde dans la production internationale mondiale est demeurée stagnante. D'après les experts internationaux, elle devrait doubler d'ici à l'an 2000, passant de 8 p. 100 à 15 p. 100. La progression des exportations en provenance des pays en voie de développement sera encore plus rapide puisqu'elle devrait tripler en volume de 1975 à 1985.

La puissance mondiale de ces jeunes forces marque une nouvelle étape du progrès du monde. Mais, à court terme, elle aggrave l'épreuve des pays d'industrialisation plus ancienne.

C. — UN MÉCANISME DÉPLACABLE DE SÉLECTION INTERNATIONALE

Comme toutes les grandes épreuves, celle-ci est fondatrice d'une hiérarchie nouvelle qui classe les nations développées selon leur capacité d'adaptation. Deux groupes se constituent : d'un côté, les pays qui, par le développement d'activités nouvelles, tirent de leur maîtrise technologique et commerciale les ressources nécessaires à leur indépendance ; de l'autre, les nations contraintes de trouver dans le recours permanent à l'aide étrangère l'apport nécessaire à l'utilisation de leur force de travail et à la couverture de leur déficit extérieur.

Deux traits caractérisent les pays les mieux placés dans cette olympiade : la spécialisation industrielle et l'orthodoxie financière.

Le mécanisme de sélection quasi biologique qui restera la caractéristique de la présente décennie interdit aux nations qui jouissent d'un niveau de vie relativement élevé de tolérer des performances médiocres en matière industrielle. Seul les Etats-Unis, en raison des privilèges que leur confère la suprématie monétaire, ont pu jusqu'à présent échapper à cette règle. Les autres pays doivent à tout prix renforcer leur spécialisation sur des produits qui correspondent à la fois à leur génie propre et aux évolutions de la demande mondiale. Ce sont principalement, comme le montrent des exemples aussi divers par ailleurs que ceux de l'Allemagne fédérale ou du Japon, de la Suisse ou du Benelux, les biens d'équipement professionnel les plus perfectionnés et les biens de consommation de haute qualité.

Chacun de ces pays cultive à sa manière une spécialisation intensive tant à travers la futaie de grands groupes dominants sur le plan mondial dans leur domaine propre, que par le vigoureux taillis des petites et moyennes entreprises qui, plus spécialisées encore, soutiennent l'élan des premiers.

Le mouvement que dessinent ces nations n'en est qu'à ses débuts. Chaque jour davantage, elles le renforcent en se préparant à des maîtrises nouvelles dans l'ingénierie, les automatismes industriels, les processus informatiques de la communication et de l'archivage des données, les énergies nouvelles, les industries biologiques.

La seconde leçon de cette évolution est que l'orthodoxie de la gestion monétaire, au lieu de porter atteinte à la compétitivité des industries correctement spécialisées, la soutienne au-delà de ce que les économistes pouvaient imaginer avant de l'avoir constatée : qu'il s'agisse du deutschmark ou du florin, du franc suisse ou du yen, nul n'avait prévu que ces monnaies seraient pu renforcer leur valeur jusqu'au point où elles sont aujourd'hui, tout en laissant subsister des excédents commerciaux qui n'ont cessé d'étonner.

Certes, dans cette course, la France ne fait pas partie du peloton de tête. Mais pas davantage du groupe des retardataires. La France est au milieu, entre les deux.

Ce n'est point là une performance médiocre compte tenu de l'accumulation des handicaps qu'elle supportait au départ.

Spécialisation industrielle? De tous les pays développés d'Europe, la France est celui qui a le plus durablement souffert de la plus pesante tradition protectionniste. En outre, il y a moins d'une génération, la France possédait encore un empire, c'est-à-dire de vastes zones où ses productions bénéficiaient de rentes et de privilèges qui la tenaient à l'abri de la concurrence internationale. Cela explique qu'avec la Grande-Bretagne, elle soit aussi longtemps demeurée la seule nation moyenne dont l'industrie soit relativement peu spécialisée. De plus, la France a dû moderniser son agriculture; elle l'a fait, de manière spectaculaire, mais à coût élevé.

Orthodoxie financière? Mais aucun pays aussi développé que le nôtre n'a, depuis la seconde guerre mondiale, aussi souvent dévalué sa monnaie et autant cru qu'une certaine dose d'inflation pouvait permettre d'accélérer la croissance économique.

A ces deux traits historiques s'ajoute un facteur physique qui fait que la France est, à court terme, plus exposée que les pays comparables à souffrir de la crise sous son aspect le plus frappant, cette crise est celle du pétrole; or, la France n'a pas de pétrole. Seule dans l'Europe de l'Ouest, l'Italie est aussi dépendante qu'elle pour ses approvisionnements énergétiques.

En 1978, l'étonnant n'est donc pas que la France n'ait pas encore rattrapé le peloton de tête, mais plutôt qu'elle soit déjà au milieu du gué.

II. — La France au milieu du gué.

Cette position est la résultante de deux facteurs divergents :

- grâce à l'effort de redressement engagé à la fin de l'été 1976, notre économie a bien commencé son adaptation;
- cependant les résultats acquis ne sont pas encore à la mesure des nouveaux efforts.

A. — L'ADAPTATION DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE EST EN BONNE VOIE

1. Le résultat le plus positif obtenu pendant la première phase du VII^e Plan est le rétablissement de l'équilibre de nos paiements courants pour 1978

Pour apprécier la portée de ce résultat quant à la capacité d'adaptation de notre appareil productif, il est utile de le rapprocher du précédent de 1975. En effet, en 1975 déjà, l'équilibre extérieur avait été atteint, mais au prix d'une croissance zéro du produit intérieur brut. Certes, l'environnement international, particulièrement déprimé en 1975, connaît une conjoncture plus favorable en 1978. Nous en bénéficions. Mais il n'en est pas moins important de noter que la France se montre capable, en 1978, de retrouver l'équilibre extérieur avec une croissance majorée de trois points par rapport à celle qui correspondait à la même performance trois ans plus tôt.

Trois observations complémentaires permettent de mieux mesurer le chemin parcouru :

- notre agriculture ne se remet que lentement des accidents climatiques qu'elle a connus depuis 1976. En 1976 et en 1977 le solde des échanges agro-alimentaires s'est fortement dégradé. Il redeviendra excédentaire en 1978 mais cet excédent restera

encore très en deça de l'objectif. Malgré cet aléa et en raison d'une progression remarquable de notre solde industriel, nous avons rétabli l'équilibre commercial de juillet 1977 à juillet 1978 ;

— la part des biens d'équipement professionnel dans nos exportations a significativement augmenté (20 p. 100 en 1974 ; 24 p. 100 en 1977) ;

— nos exportations de savoir-faire industriel (ingénierie, grands travaux, coopération technique) ont fait un bond en avant, dégageant un excédent de 8,5 milliards de francs en 1977 contre 5 milliards de francs en 1975.

Ceci traduit une meilleure adaptation de notre appareil productif à la demande mondiale et aux conditions de la concurrence internationale.

2. Malgré les contraintes spécifiques que la crise du pétrole et la récession mondiale des années 1974-1975 ont exercé sur elle, la France a réussi à maintenir une croissance honorable, supérieure sur la période 1974-1978, à la moyenne obtenue par nos principaux partenaires.

*Croissance comparée de la France et des pays de l'OCDE.
(PIB en volume.)*

Taux annuel en pourcentage.

	1974	1975	1976	1977	1978 (pré- vision).
France	+ 2,8	+ 0,3	+ 4,6	+ 2,9	+ 3,2
CEE	+ 1,7	- 1,6	+ 4,7	+ 2,2	+ 2,5
OCDE	+ 0,3	- 0,6	+ 5,2	+ 3,5	+ 3,2

Source : comptes de la nation 1977 et perspectives économiques de l'OCDE. Rapport économique et financier. — Projet de loi de finances pour 1979. — PIB marchand.

Alors que la plupart des pays n'ont pu éviter des phases de régression du pouvoir d'achat, les salariés français ont bénéficié d'une progression sans doute plus modérée qu'au cours de la période antérieure à 1974 mais qui n'a jamais cessé de se poursuivre (cf. graphique B).

*Evolution du pouvoir d'achat du salaire moyen par tête.
(Entreprises non financières, non agricoles.)*

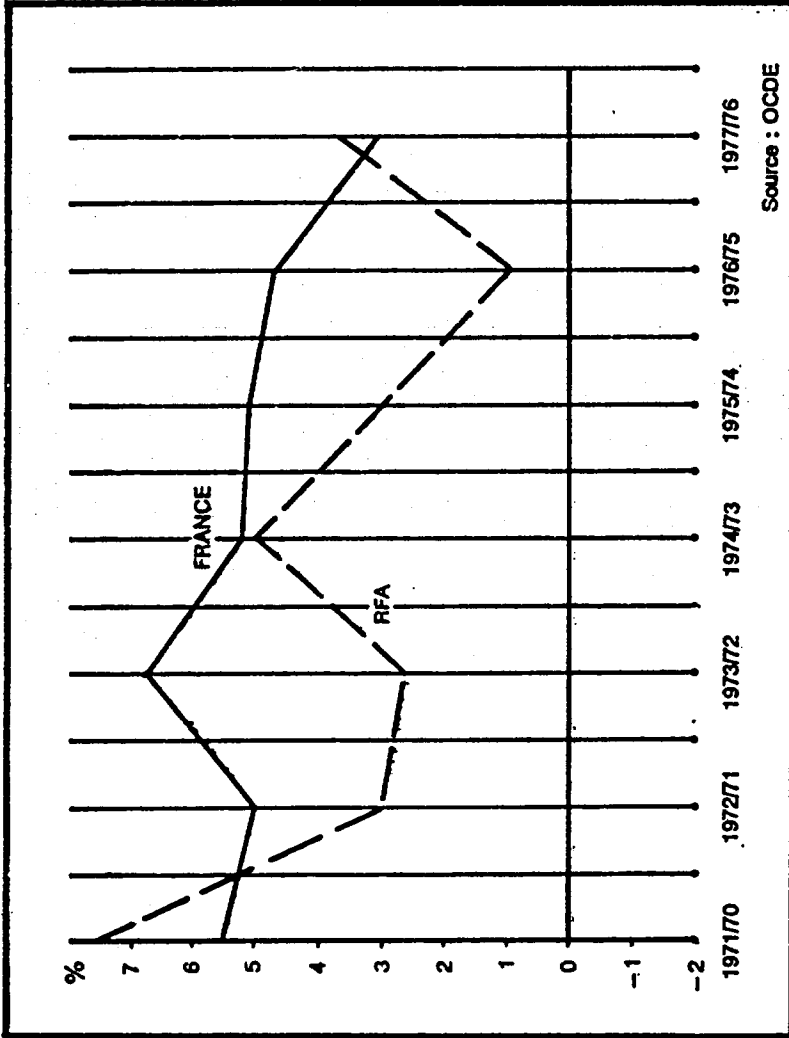
Taux de croissance annuelle en pourcentage.

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
+ 5,5	+ 4,1	+ 5,5	+ 2,8	+ 3,7	+ 3,4	+ 2,3

Source : comptes de la nation 1977.

Graphique B.

Taux de croissance du pouvoir d'achat du gain horaire dans l'industrie manufacturière (en pourcentage) en France et en République fédérale allemande.



3. Conformément au VII^e Plan, une action à la fois globale et rigoureuse est conduite depuis deux ans pour maîtriser l'inflation. Elle associe à la régulation conjoncturelle la modification des comportements des agents économiques. Ses résultats commencent à se manifester.

Le contrôle de la masse monétaire est désormais mieux assuré. La pratique nouvelle en France consistant à fixer une norme globale pour l'évolution de la masse monétaire apparaît comme un moyen efficace de combattre les anticipations inflationnistes.

Le déficit du budget de l'Etat, tout en apportant un soutien à l'activité économique, est maintenu dans les limites compatibles avec le respect des normes de création monétaire et les disponibilités du marché financier.

A l'emballlement de la progression des revenus nominaux de 1974 à 1976 succède depuis 1977 une augmentation plus en harmonie avec les impératifs d'une croissance plus équilibrée.

L'amélioration de la balance commerciale, jointe à la politique des taux d'intérêt, a assuré la solidité de notre monnaie. Ainsi, en dépit des incertitudes liées à l'échéance élect^{orale} de mars 1978 et des soubresauts continus apportés par le système des changes flottants, la valeur du franc a évolué favorablement par rapport au dollar. Par rapport à la moyenne pondérée des principales monnaies, la parité du franc ne s'est que légèrement écartée de son niveau de 1971.

Dans ce nouveau contexte mondial, en effet, la véritable compétition ne peut plus s'obtenir par la dévaluation. En 1957-1958, et encore en 1969, une forte dévaluation avait permis à l'économie française, non seulement d'effacer l'inflation qu'elle avait accumulée, mais d'acquérir un surcroît de compétitivité qui favorisait, des années durant, l'essor de son industrie. Avec le système des taux de changes flottants et du fait de l'importance de la facture pétrolière, cela est devenu impossible. C'est jour après jour que l'évolution des économies est soumise au verdict des opérateurs internationaux et que la dépréciation de la monnaie vient alimenter l'inflation.

En revanche, le maintien d'une parité stable oblige les entreprises à se mettre en état de bien défendre leur marché national et à répondre à la demande extérieure. En d'autres termes, pour obtenir une compétitivité réelle et durable, il faut qu'à la gestion efficace des entreprises réponde une gestion rigoureuse des grands équilibres.

Enfin, depuis le printemps 1978, quatre actions d'envergure ont été engagées qui, même si elles comportent dans l'immédiat certains risques de hausse des prix, n'en constituent pas moins, à moyen terme, des éléments fondamentaux pour extirper les vieilles racines d'une inflation qui n'en finit pas de menacer le pays :

La réduction des montants compensatoires monétaires et l'alignement du « franc vert » ne sont pas seulement des actes de justice envers les agriculteurs : ils contribueront à renforcer nos structures de production et d'exportation en matière agricole et alimentaire ;

Le relèvement des tarifs publics pèse sur l'indice des prix, mais il allège la charge des contribuables et permet, en consolidant les entreprises publiques, d'éliminer des gaspillages de plus en plus coûteux pour la collectivité ;

La libération des prix industriels, paradoxale aux yeux de certains, n'en constitue pas moins une option fondamentale et une décision irréversible de la part du Gouvernement. La raison

en est simple et elle se confond avec la lutte contre l'inflation : il n'existe aucun pays développé qui ait pu faire durablement coexister, en matière industrielle, le contrôle des prix et la stabilité des prix. La plus sévère des réglementations est finalement moins contraignante pour les entreprises qu'une saine concurrence ;

Enfin, le développement des négociations collectives dans le secteur privé constitue un progrès en soi. Il répond à des finalités qui dépassent singulièrement l'objectif de régulation des revenus et des prix. Le progrès vers la stabilisation durable des prix ne se conçoit pas en dehors du consentement collectif profond que, seule, l'épreuve de la négociation peut susciter.

Ces quatre mesures étaient nécessaires à la résorption progressive de l'inflation. A ce titre, elles constituent des atouts pour la France, même si leur incidence à court terme n'est pas toujours bien perçue.

B. — FACE AUX NOUVEAUX DEFIS INTERNATIONAUX, L'ÉCONOMIE FRANÇAISE PRÉSENTE ENCORE DE RÉELLES FAIBLESSES

Les plus immédiatement préoccupantes de ces faiblesses, celles qui ont conduit le Gouvernement à décider l'adaptation du VII^e Plan, sont exposées dans chacun des chapitres suivants où elles sont analysées au regard de l'amélioration de l'emploi, de l'adaptation de l'industrie et du renforcement de l'équilibre extérieur.

Il importe de souligner ici les progrès qui restent à accomplir pour améliorer la situation financière des entreprises et pour extirper les tendances inflationnistes.

1. L'évolution économique des trois dernières années n'a pas permis d'améliorer significativement la *structure du bilan des entreprises*. Affaiblies par des années d'accélération de l'inflation, puis par les conséquences immédiates de la récession de 1974 et 1975, les entreprises n'ont pas réussi depuis à redresser leurs structures, leur taux de marge demeurant nettement inférieur à ce qu'il était avant 1974. Cette situation affecte le dynamisme des investissements, apporte un élément supplémentaire d'insécurité à l'emploi, et entretient une menace permanente de reprise des tensions inflationnistes.

2. Notre *tradition inflationniste* constitue encore un grave handicap. Si, deux ans après l'adoption du VII^e Plan, nous n'avons pas achevé notre lutte contre l'inflation, c'est que celle-ci s'alimente chez nous à des racines profondes, autant sociales qu'économiques. Sans doute, le présent rapport a souligné parmi les éléments favorables à l'adaptation du pays l'action cohérente et ferme qui est conduite depuis deux ans pour redresser les équilibres. Mais il ne faut pas se dissimuler qu'il subsiste dans l'économie française des causes permanentes d'inflation qui appellent un combat sans relâche.

Les lois de la concurrence sont encore mal acceptées et insuffisamment respectées dans certains secteurs et certaines professions qu'avaient naguère étudiées le rapport Rueff-Armand. Il existe toujours un nombre non négligeable de professions fermées, protégées par la propriété d'une charge ou par un *numérus clausus*, qui bénéficient de tarifs rigides assurant, dans certains cas, une rémunération excessive par rapport aux services rendus.

Tous les grands pays industriels sont aujourd'hui à la recherche de systèmes de négociations et de discussions qui permettent d'aboutir à des évolutions de revenus et de prix compatibles avec les nouveaux impératifs de la crise. En effet, derrière les changements en cours dans la division internationale du travail, se profile une nécessité dure à reconnaître : les pays industriels, qui restent des nations privilégiées, ne pourront plus augmenter le niveau de vie et de protection sociale de leurs citoyens au même rythme que dans la période 1950-1974. Un nouveau rapport de force est en effet en train de s'établir au profit des producteurs de matières premières.

Les derniers développements de la politique contractuelle ne doivent pas faire oublier que notre système de relations professionnelles connaît encore un retard manifeste par rapport aux pays industriels modernes. Le partage des revenus, aussi bien entre les catégories socio-professionnelles qu'entre les grands secteurs d'activités, voire au sein même des entreprises, est loin de se faire dans la transparence et la clarté. Le là, un climat de méfiance ou de revendications désordonnées dans lequel les surenchérisseurs risquent toujours de se conforter les uns les autres.

Aussi continue-t-on de buter sur une contradiction majeure de la société française qui pèse à la fois sur son efficacité économique et sur son progrès social. Alors que s'affirme une aspiration générale vers la réduction des inégalités injustifiées, l'évolution des revenus salariaux et non salariaux reste le plus souvent caractérisée par une grande rigidité des situations relatives en dépit des progrès enregistrés depuis quelques années. Les effets de contagion et de propagation qui en résultent rendent encore plus difficile la réduction des inégalités, que ce soit par la voie des revenus primaires ou par celle de la redistribution par l'impôt ou les transferts sociaux. Cette contradiction contribue à amplifier le risque d'inflation.

C'est pourquoi le chapitre IV du présent rapport avance des propositions pour améliorer le dialogue social à la fois sur l'emploi et sur les rémunérations. A cet égard, le Gouvernement a confié au Centre d'études des revenus et des coûts (CERC) le soin d'améliorer la connaissance des revenus des Français, en particulier des non-salariés. Il en tirera des conclusions en 1979.

3. Le ralentissement de la croissance vient de faire apparaître un nouveau risque dans la gestion de notre économie : celui d'un déséquilibre structurel des *finances publiques* et de la *Sécurité sociale*. Au cours des années 60 et jusqu'en 1974, la France n'a pas connu de réel problème de finances publiques. En revanche, depuis 1974, le ralentissement de l'activité affecte plus directement les recettes que les dépenses.

Jusqu'ici, le déficit budgétaire a pu être contenu dans des limites raisonnables et, comme on l'a vu ci-dessus, son financement n'a pas soulevé de difficulté. Ce déficit atteint d'ailleurs des proportions inférieures à celles de nombreux pays étrangers comparables, telle la République fédérale d'Allemagne. Un tel résultat a été rendu possible par la maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'Etat ainsi que par un net ralentissement de la croissance de ses investissements, accompagné il est vrai d'une progression spectaculaire depuis 1975 (37 p. 100 en trois ans) du volume des investissements des entreprises publiques. A l'inverse les dépenses de transferts économiques et sociaux de l'Etat se poursuivent à un rythme très rapide, sans doute excessif.

Ainsi un redéploiement plus accentué des dépenses publiques devient-il indispensable pour permettre le progrès des services collectifs et pour réserver à l'Etat des marges de manœuvres

suffisantes pour soutenir l'adaptation de l'appareil productif. C'est pourquoi, en 1979, le Ministre du Budget en liaison avec le Commissaire au Plan préparera un ensemble de propositions sur le redéploiement possible des dépenses de l'Etat et l'amélioration de leur efficacité, en vue de dégager des marges nouvelles d'action et de concentrer les efforts sur les secteurs d'avenir.

Les perspectives relatives aux régimes de sécurité sociale constituent dès maintenant une menace plus grave.

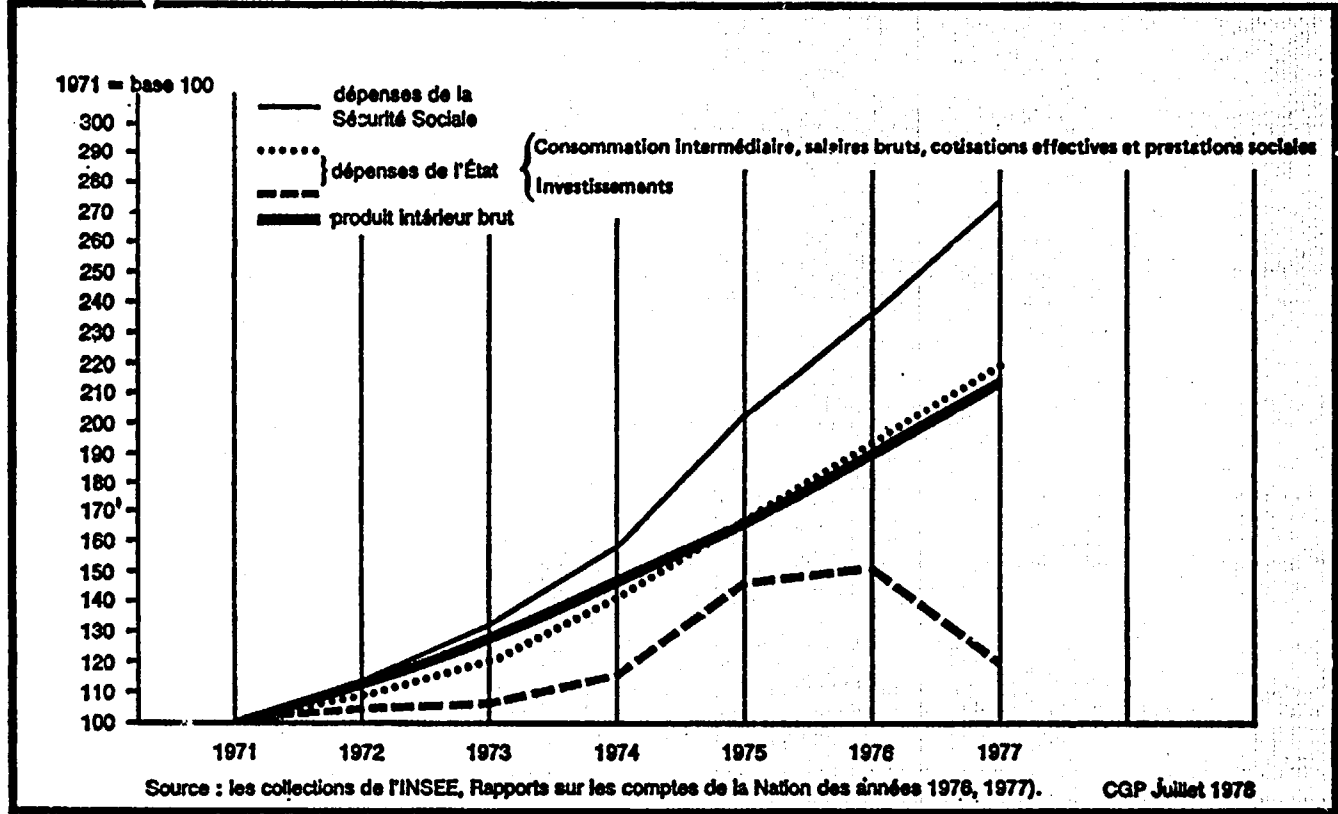
*Evolution des prestations sociales reçues par les ménages.
(En pourcentage.)*

	VALEUR nominale.	VALEUR réelle.	CROISSANCE du PIB.
1971	+ 12,2	+ 6,3	+ 5,3
1972	+ 13,6	+ 7,2	+ 5,8
1973	+ 15,4	+ 8	+ 5,4
1974	+ 18,7	+ 4,8	+ 2,8
1975	+ 27	+ 13,8	+ 0,3
1976	+ 28,1	+ 6,4	+ 4,6
1977	+ 16,1	+ 6,4	+ 3
1978 (prévision)	+ 17,3	+ 7,3	+ 3,2 (1)

(1) PIB marchand.

Sources: comptes nationaux 1977 et rapport économique et financier (projet de loi de finances pour 1979).

Une telle progression a naturellement pour conséquence d'élever le taux des prélèvements obligatoires et, par le biais des cotisations sociales, de peser sur la situation financière des entreprises. De 1972 à 1977, le taux des prélèvements obligatoires de l'Etat est resté pratiquement stable, alors que celui des cotisations sociales s'est accru de plus de trois points. L'ampleur du déséquilibre que fait apparaître la poursuite d'une telle évolution révèle l'impasse à laquelle conduit une politique de sécurité sociale insuffisamment sélective. Maîtriser l'évolution des transferts sociaux est l'une des exigences majeures de notre développement futur (cf. graphiques C et D).

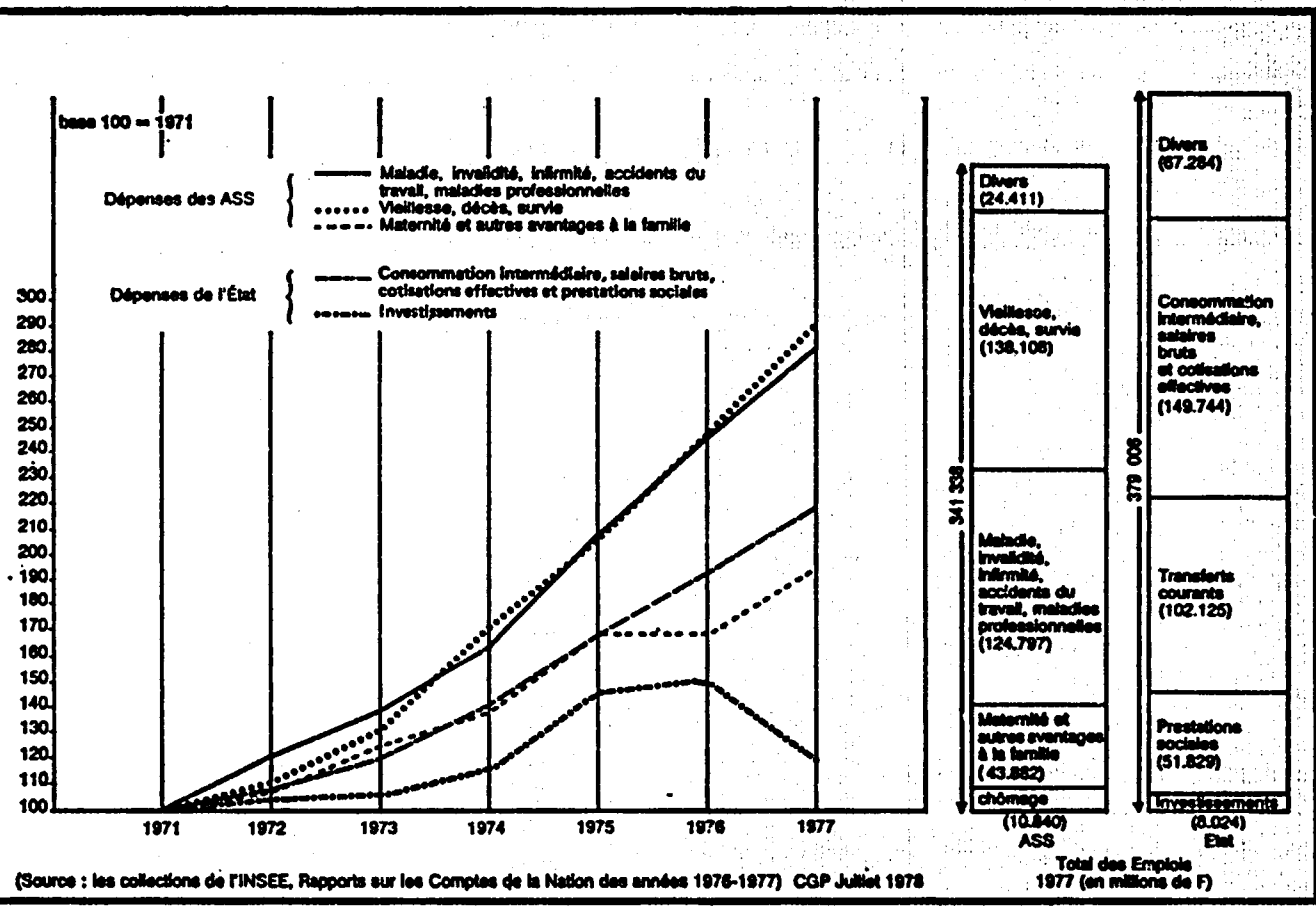


Source : les collections de l'INSEE, Rapports sur les comptes de la Nation des années 1976, 1977.

CGP Juillet 1978

Evolution des dépenses des administrations publiques (en francs courants).

Graphique C.



(Source : les collections de l'INSEE, Rapports sur les Comptes de la Nation des années 1976-1977) CGP Juillet 1978

Total des Emplois 1977 (en millions de F)

Graphique D. Evolution des prestations sociales et des dépenses de l'État (en francs courants).

CHAPITRE II

DESSERRER LA CONTRAINTE EXTERIEURE

La France ne devrait-elle pas envisager, dans certains cas de refermer, au moins partiellement, ses frontières ?

La question est rarement posée comme telle. Le protectionnisme ne s'affiche pas. Il se dissimule. Ses apparences, toujours trompeuses, sont des plus variées. S'il invoque l'avenir, c'est pour préserver le passé. S'il couvre des intérêts, c'est au nom de l'intérêt général; s'il se drape dans l'indépendance nationale, c'est pour obtenir des privilèges; ses formulations savantes mêlent le volontarisme à la sélectivité en évoquant on ne sait quel « modèle autocentré de développement ».

La question du protectionnisme est rarement posée, et pourtant elle se pose d'elle-même, car l'ouverture des frontières présente en apparence des inconvénients grandissants: l'insécurité croissante des producteurs devant des concurrences imprévues et parfois déloyales; le sentiment qu'elle rend notre pays de plus en plus dépendant de forces lointaines et incontrôlables; les crises de conversion qui frappent certaines régions. Comment l'argument si abstrait, si insaisissable parfois, de l'équilibre nécessaire d'une balance des comptes ne faiblirait-il pas devant de telles réalités ?

La question n'est pas seulement posée en France. Dans de nombreux pays se renforcent les pressions de ceux qui cherchent des protections. Cependant, le dernier rapport du GATT souligne qu'on n'observe pas de recours généralisé au protectionnisme et que tous les gouvernements résistent aux pressions exercées sur eux pour les amener à établir des restrictions à l'importation. Fait nouveau, un nombre croissant de pays en voie de développement revendiquent un élargissement de l'accès de leurs produits manufacturés aux marchés des pays développés — et c'est à cette condition seulement qu'ils ouvriront les leurs. L'élimination des entraves à ces échanges d'ici à 1985 permettrait aux pays en voie de développement d'accroître leurs recettes d'exportation de 30 milliards de dollars par an, c'est-à-dire du double de l'aide publique actuelle des pays de l'OCDE. De plus, ces pays ouvrent leurs marchés, en expansion rapide, aux productions des nations industrialisées. Une étude récente réalisée sous les auspices du Commissariat général du Plan (1) concernant l'incidence, sur l'emploi en France, de l'évolution de nos échanges industriels avec le Tiers-Monde entre 1970 et 1976, donne des résultats particulièrement significatifs: ainsi, loin d'avoir contribué à l'augmentation du chômage, nos échanges avec le Tiers-Monde ont entraîné la création nette de 100 000 emplois supplémentaires sur notre territoire. De plus, les emplois ainsi créés sont en général plus qualifiés et mieux rémunérés que ceux qui ont été supprimés par suite de la croissance de nos importations correspondante.

Pour la France, les raisons de résister à la tentation protectionniste sont impérieuses: nous ne pouvons pas nous priver du pétrole et des matières premières que notre sol

(1) Cette étude sera publiée à la Documentation française au cours du dernier trimestre 1978, sous le titre *Le Défi économique du Tiers Monde*.

ne produit pas, et qui représentent près du tiers de nos importations ; nous ne pouvons pas non plus empêcher la libre entrée sur le territoire national des marchandises en provenance de nos partenaires industriels, car ceux-ci nous infligeraient des mesures de rétorsion qui ruineraient nos activités exportatrices et multiplieraient les chômeurs.

Quant à incriminer les importations de biens manufacturés en provenance des pays en développement, c'est oublier que l'équilibre de notre balance commerciale repose très largement sur un excédent de 58 milliards de francs en 1977 de nos échanges industriels avec ces pays : la valeur de nos exportations auxquelles les pays dits « à bas salaires » pourraient appliquer des mesures de rétorsion est plus de quatre fois supérieure à celle des marchandises que nous importons.

Cela ne signifie naturellement pas que nous devons accepter le « dumping » social qui provient du mépris des règles les plus élémentaires de protection sociale. La France veille, en cette matière, à la défense de ses intérêts légitimes.

Tout au long de son histoire, la planification française a été une planification de l'ouverture vers l'extérieur, et c'est l'un de ses plus grands mérites. Dès le moment où le premier Plan commença à organiser, de manière exemplaire, la reconstruction du pays, ce fut pour l'arracher au malthusianisme clos qui l'avait conduit à la décadence et à la défaite. Lorsque ensuite la France parvint à ouvrir ses frontières vers l'Europe, elle s'appuyait sur les équipements modernes et les progrès de productivité qui avaient été programmés, mesurés et financés par les Plans successifs. La tâche centrale de la planification consiste désormais à définir les moyens et les stratégies par lesquels notre peuple tirera le meilleur parti de l'épreuve nouvelle que constitue pour lui la mondialisation de l'économie qui, à partir de la présente décennie, marquera sans doute la fin du siècle. Rien, depuis une génération, hormis le progrès technique lui-même, n'a joué un rôle plus déterminant que le développement des échanges internationaux pour l'élévation si remarquable de notre niveau de vie. La raison fondamentale pour laquelle il nous est impossible aujourd'hui de revenir en arrière, c'est le niveau même de notre développement, qui rend l'économie française à la fois plus performante et plus fragile.

Pour un pays comme le nôtre, le protectionnisme est une idée piège.

Certes, à court terme, toutes les catégories — sauf les consommateurs — peuvent avoir l'illusion que la fermeture des frontières les protégerait. Mais à long terme, rien ne protège moins que cette prétendue protection.

Elle ne protège pas les travailleurs : ni dans leur pouvoir d'achat, puisqu'elle en assèche les sources ; ni dans leur emploi, puisqu'elle en compromet plus qu'elle n'en maintient. Elle ne protège pas davantage les entreprises puisque, les dispensant de l'efficacité, elle les prive de légitimité.

Cette protection, en définitive, ne saurait protéger que des situations de rente au détriment du progrès du pouvoir d'achat et de l'emploi. Ce n'est pas ce que veulent les Français.

A l'inverse, l'ouverture de son économie constitue, pour notre pays comme pour la plupart des pays développés, la grande chance de l'avenir. Si nous ne la saisissons pas, d'autres le feront à notre détriment. Un regard prospectif sur le monde

nous désigne l'émergence inéluctable de nouveaux pays industriels, en Asie, au Moyen-Orient et en Amérique latine, qui seront à la fois de nouveaux concurrents mais aussi de nouveaux marchés.

Entre 1955 et 1974, la main-d'œuvre employée par des industries manufacturières des pays en développement est passée de 40 millions à 86 millions. Dans les pays développés à économie de marché, l'effectif est passé de 68 à 89 millions. Au cours de la prochaine décennie, ce sont plusieurs dizaines de millions de nouveaux producteurs qui se mettront au travail dans le Tiers Monde. Ils représenteront une nouvelle source de la croissance mondiale.

Face à ce monde en mouvement, la France ne peut se mettre hors jeu. Mais, à la mondialisation de l'économie, doit répondre un renforcement des disciplines collectives et la création d'un nouvel ordre économique mondial. Les efforts de notre pays en ce sens seront poursuivis, notamment dans le cadre des négociations commerciales multilatérales de Genève, pour aboutir à une limitation des obstacles non tarifaires aux Etats-Unis et au Japon, et à un code de bonne conduite en matière de normes. En outre, la France veillera au maintien des mécanismes de la politique agricole commune et proposera, en tant que besoin, l'adoption de clauses de sauvegarde sélective contre l'invasion brutale du marché européen par certains produits manufacturés en provenance de pays qui pratiquent le « dumping social » ou des prix artificiels.

I. — Succès et fragilité de nos échanges extérieurs.

Le VII^e Plan avait retenu comme objectif le retour à l'équilibre durable de la balance des paiements d'ici 1980, associé à une croissance soutenue de l'économie, plus forte que celle de nos principaux partenaires industriels. C'est par rapport à cet objectif ambitieux qu'il convient d'apprécier les succès mais aussi la fragilité du commerce extérieur de la France.

A. — LA FRANCE RETROUVE PROGRESSIVEMENT L'ÉQUILIBRE DE SES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

L'amélioration régulière depuis deux ans du solde des échanges extérieurs, et — fait plus important bien que moins connu — le retour à l'équilibre des paiements courants, constituent une performance remarquable. Considérée de l'étranger, elle est même souvent jugée inattendue (cf. graphique E).

La croissance des exportations françaises (+ 6,6 p. 100 en volume en 1977) dans un climat international peu propice constitue un résultat très satisfaisant qui met en relief les points forts de nos échanges extérieurs. Dès 1977, l'excédent des échanges industriels a dépassé 40 milliards de francs, montant que l'on ne prévoyait d'atteindre qu'au terme du VII^e Plan.

Les échanges de biens d'équipement professionnels, traditionnellement déficitaires, bénéficient d'une percée de nos exportations vers les pays en développement et dégagent en 1977 un surplus de 18 milliards de francs. Avec l'automobile, ils constituent désormais le fer de lance de nos exportations.

Les exportations de services, notamment les grands travaux, l'ingénierie et la coopération technique connaissent, elles aussi, une progression significative. L'excédent des services qui était de l'ordre de 5 milliards de francs en 1975 et 1976 a doublé

Graphique E.

Soldes sectoriels du commerce extérieur.



en 1977. Le solde des transactions invisibles pourrait ainsi être équilibré en 1980, alors que le VII^e Plan prévoyait un déficit de 7 milliards dans ce domaine.

Les deux postes qui enregistrent ainsi les succès les plus marquants (biens d'équipement et services) présentent des caractéristiques qui méritent d'être notées : il s'agit d'activités qui, tout à la fois, correspondent aux plus fortes progressions de la demande mondiale et incorporent le plus de qualification professionnelle et, en quelque sorte, d'« intelligence ». Sous cet angle, on peut relever également la progression de l'excédent constaté sous le poste « études » qui parvient à compenser le déficit traditionnel de notre pays en matière de brevets. Ce sont là des indices de la vitalité d'un nombre croissant d'entreprises d'avant-garde qui se fonde largement sur le talent et la créativité d'une jeune génération de cadres d'un haut degré de formation qui sont l'une des nouvelles chances d'avenir de la France.

B. — MAIS CE SUCCÈS RESTE FRAGILE

Sur la période 1974-1978, la France a réussi à maintenir une croissance honorable, mais l'écart de croissance entre notre pays et ses principaux partenaires s'est réduit. Il a atteint environ 1,5 point de 1960 à 1974. Il est inférieur à 0,5 point depuis trois ans.

Cette réduction était inévitable. Elle résulte de nos handicaps de départ face à la hausse brutale du coût du pétrole : une très forte dépendance énergétique vis-à-vis de l'étranger, une répartition géographique et sectorielle de nos parts de marché à l'étranger moins bien adaptée à la nouvelle demande mondiale que celle de l'Allemagne et du Japon, l'impossibilité dans un système de changes flottants de redresser notre compétitivité par le recours à une dévaluation comme cela avait été pratiqué dans le passé, par exemple en 1958 et 1969. Elle traduit bien un resserrement de la contrainte extérieure, plus marqué pour la France que pour la moyenne des autres pays.

Un rétablissement rapide de l'écart antérieur, si souhaitable qu'il puisse paraître, remettrait en cause les résultats obtenus dans le domaine des échanges extérieurs. En effet, notre économie s'est caractérisée, dans la période récente, par ce que les experts appellent une « forte élasticité des importations à la croissance ». A moyen terme, et dans des conditions normales, une croissance de notre économie de 3 p. 100 par an se traduit par une progression de nos importations environ deux fois plus rapide. Mais, comme le montre l'expérience de l'année 1976, la progression de nos importations peut être quatre fois plus rapide que celle de l'activité économique dans le contexte d'une forte relance. Dans la mesure où un rétablissement de l'écart de croissance entre la France et ses principaux partenaires impliquerait, dans les conditions actuelles, une telle relance, les résultats acquis risqueraient d'être remis en cause.

Dans ces conditions, le taux de croissance actuellement compatible avec l'équilibre extérieur de notre pays ne paraît pas pouvoir dépasser significativement celui de nos principaux partenaires. Il demeure inférieur à celui qui se concilierait le mieux avec la lutte contre l'inflation et avec le développement de l'emploi. C'est en cela qu'une contrainte extérieure continue de peser sur notre économie en dépit du rééquilibrage de nos échanges extérieurs. L'un des objectifs majeurs de l'adaptation du VII^e Plan est précisément de desserrer cette contrainte pour permettre à notre pays de retrouver à terme un écart positif de croissance de l'ordre de 1 p. 100.

**C. — LA FRAGILITÉ DE NOS ÉCHANGES EXTÉRIEURS
SE MANIFESTE PARTICULIÈREMENT DANS TROIS DOMAINES**

1. La forte dépendance énergétique de la France est un handicap fondamental. Certes, la consommation d'énergie par personne est chez nous l'une des plus faibles des grands pays de l'OCDE (France : 100 ; République fédérale d'Allemagne : 125 ; USA : 241). Mais, au sein du continent le plus dépendant, la France est, avec l'Italie, le grand pays le plus dépendant (75 p. 100 contre 58 p. 100 en moyenne pour l'Europe des Neuf). Il en résulte qu'une même augmentation de l'activité entraîne un accroissement des importations énergétiques plus fort en France que chez ses partenaires.

Malgré une baisse de la valeur du dollar par rapport au franc, l'évolution du solde des échanges de produits énergétiques laisse prévoir qu'il sera très difficile d'en limiter le déficit à 80 milliards de francs courants en 1980. Cette situation appelle de nouveaux efforts et justifie les mesures annoncées ci-dessous (cf. graphique F).

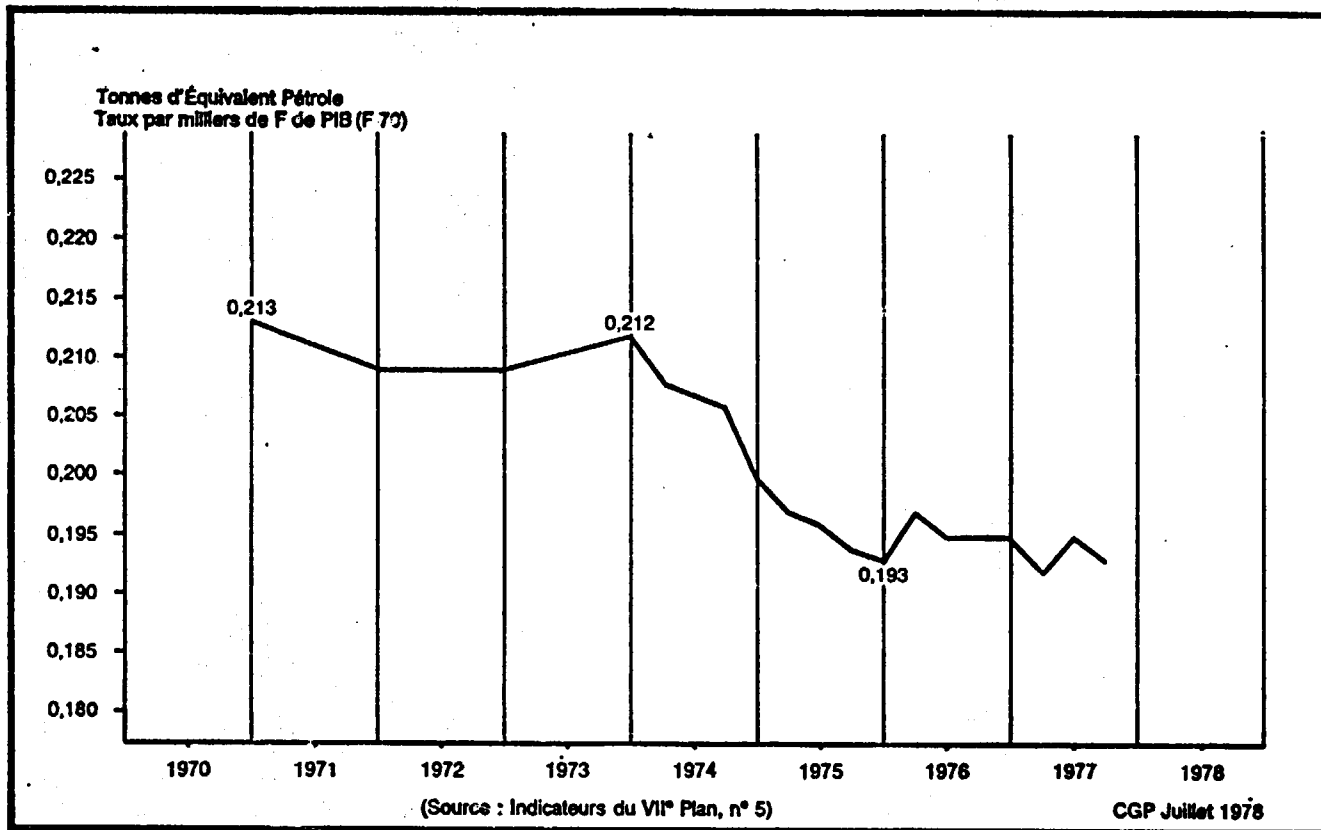
2. L'évolution des échanges agro-alimentaires depuis 1976 est particulièrement défavorable : l'objectif du VII^e Plan était une consolidation des excellents résultats de 1974. Au lieu de cela, on observe une dégradation telle que notre solde agro-alimentaire est devenu négatif en 1977. Toutefois, il redeviendra positif en 1978.

Il faut observer que, pour l'essentiel, les causes de cette détérioration sont étrangères à l'agriculture elle-même. C'est vrai en premier lieu des facteurs conjoncturels : la sécheresse de 1976 a réduit de près de la moitié nos exportations de céréales, cependant que les cours de certains produits tropicaux (café, cacao) connaissaient une véritable fiambée. Les distorsions monétaires au sein de la CEE ont sévèrement affecté nos exportations agricoles : le mécanisme des montants compensatoires a fonctionné de telle sorte qu'il équivalait à une taxation supplémentaire des exportations françaises. Cela explique les efforts que le Gouvernement a entrepris depuis le printemps de 1978 en acceptant un rattrapage des prix agricoles sous la forme du réajustement du « franc vert ». Ces vicissitudes de la politique agricole commune soulignent l'intérêt qui s'attache, particulièrement pour nos agriculteurs, à la création d'une zone de stabilité monétaire en Europe.

D'un point de vue structurel, certaines insuffisances de compétitivité se manifestent dans plusieurs secteurs, notamment la viande porcine et bovine, les produits laitiers et les fruits et légumes, et plus généralement, dans la plupart des industries agro-alimentaires. Le déficit de la pêche est de 50 p. 100 entre 1975 et 1977 ; aucun secteur, sauf celui des boissons, n'enregistre une amélioration décisive de son solde et, fait nouveau, les produits agro-alimentaires transformés en France sont parfois surclassés sur les marchés étrangers par ceux de l'Allemagne fédérale.

3. Les performances de l'industrie française sur les marchés étrangers restent fragiles.

On a souligné le résultat brillant des industries nationales sur les marchés étrangers : en trois ans, de 1974 à 1977, l'excédent de leurs échanges s'est accru, en francs courants, de 320 p. 100. Néanmoins, ce résultat se fonde sur un redéploiement qui demeure géographiquement insuffisant.



Graphique F Consommation spécifique d'énergie primaire.

En dehors de nos voisins immédiats (70 p. 100 de nos exportations se font dans un rayon de 1500 km de Paris), la part de marché tenue par les entreprises françaises n'est importante que dans certains pays africains francophones et quelques pays tels que Nigeria, l'Irak ou la Libye. En revanche, dans nombre de pays en forte croissance (Arabie saoudite, Mexique, par exemple), notre part de marché reste inférieure à 5 p. 100. Nous sommes insuffisamment présents dans des régions entières, notamment l'Asie du Sud-Est, qui constitue la zone la plus dynamique et la moins endettée du Tiers Monde, ainsi que dans des pays où le revenu par habitant est élevé : pays scandinaves, Australie, Amérique du Nord.

D'un point de vue plus général, les conditions qui ont permis l'excédent massif enregistré par la France sur les pays non pétroliers en développement montrent bien les limites du succès que constitue la restauration de son équilibre extérieur : cet excédent repose principalement sur le progrès très vif de nos ventes de biens d'équipement ; or, ces ventes s'appuient sur une très forte augmentation des crédits commerciaux, laquelle compense, en termes comptables, les emprunts que la France a dû émettre sur le marché international pour financer ses déficits, notamment en 1974 et 1976. Ainsi, nous avons transformé notre « facture pétrolière » en un ensemble de créances sur ces pays du Tiers Monde. D'un côté, il en résulte que l'endettement net de la France est demeuré quasi nul ; de l'autre, ce mécanisme triangulaire la rend créancière d'un groupe d'Etats dont la capacité d'endettement n'est pas illimitée.

Par sa signification structurelle, c'est surtout l'ampleur du déficit à l'égard des pays de l'OCDE, notamment les Etats-Unis, l'Allemagne fédérale et le Japon qui est préoccupante (notre taux de couverture à l'égard des pays développés demeure proche de 90 p. 100). Ce déficit est quasi général, hormis le secteur automobile qui a dégagé un excédent de plus de 8 milliards en 1977.

Ces faiblesses s'expliquent par l'insuffisante adaptation de l'industrie française aux nouvelles conditions de la concurrence mondiale.

Beaucoup d'entreprises ont pu tirer parti, dans le passé, de facilités telles que le faible niveau de certaines rémunérations, l'inflation et la sous-évaluation du franc; elles sont aujourd'hui remises en cause.

Certaines entreprises en souffrent, mais beaucoup plus nombreuses sont celles qui s'y adaptent vigoureusement, y compris parfois dans des secteurs supposés en régression.

Il serait néanmoins dangereux de considérer que le rétablissement actuel de l'équilibre de la balance des paiements doit faire passer la contrainte extérieure au second rang des préoccupations. Ce serait non seulement ignorer les fragilités persistantes de notre commerce extérieur, mais aussi les risques élevés de tensions qui se préparent à terme sur le prix du pétrole et des matières premières. Ce serait surtout sous-estimer le mouvement général, inéluctable, d'accentuation de la concurrence internationale.

II. — L'équilibre extérieur est une affaire d'ordre intérieur.

L'expression « contrainte extérieure » est trompeuse. Elle pourrait laisser croire que, en présence des immenses forces qui transforment l'économie internationale, les nations sont désarmées. L'histoire récente démontre le contraire.

Jusqu'à la fin des années 1960, le monde se divisait en deux grandes catégories de pays. D'un côté, les pays développés qui ne cessaient de se développer de manière assez régulière et comparable; de l'autre, les pays sous-développés qui, dans leur quasi-totalité, paraissaient immobiles. Depuis la crise, chacun de ces deux groupes tend à se dissocier. Du groupe des nations attardées surgit une avant-garde qui multiplie les conquêtes industrielles, tandis que le Quart-Monde s'enfonce dans la pauvreté. Quant aux pays développés, si certains s'affaiblissent, d'autres tirent de l'épreuve des forces grandissantes.

Ce double contraste comporte pour la France un enseignement essentiel: le desserrement de la contrainte extérieure, qui constitue un préalable à la consolidation de la croissance et à l'amélioration de l'emploi, dépend avant tout des Français eux-mêmes. C'est une affaire d'ordre intérieur.

A. — LES PREMIERS PAS VERS UNE RELANCE EUROPÉENNE CONCERTÉE

Les premiers résultats obtenus dans la remise en ordre de notre économie donnent à la France une autorité accrue dans les instances internationales et la mettent en mesure de participer plus efficacement à l'action européenne concertée qui se dessine.

La croissance de l'économie française — il convient de le souligner de nouveau — est à moyen terme limitée par l'impératif de l'équilibre extérieur. Mais l'équilibre extérieur dépend avant tout de nos échanges avec les autres pays de la Communauté qui représentent près de 50 p. 100 du total. C'est dire que nos exportations, et toute notre activité économique, sont très largement liées à la conjoncture des pays partenaires. Cette constatation vaut également pour eux, comme le montre le tableau ci-après qui mesure le degré d'intégration commerciale de chacun d'entre eux à la CEE (en 1977).

	PART DE LA CEE	
	Dans les importations.	Dans les exportations.
	(En pourcentage.)	
RFA	50	41
France	49	49
Italie	44	44
Pays-Bas	55	69
Belgique-Luxembourg ..	63	73
Royaume-Uni	40	37
Irlande	68	76
Danemark	48	45

Sources : CCDE et CEE.

Il en résulte qu'à des degrés divers, la contrainte extérieure pèse sur tous les pays européens, y compris l'Allemagne. Une preuve en est fournie par le rapprochement des niveaux de chômage (en pourcentage de la population active en avril 1978 : République fédérale d'Allemagne : 4,4 p. 100 ; France : 5,4 p. 100 ; Royaume-Uni : 5,8 p. 100). Les perspectives tendancielle font ressortir également un accroissement du chômage dans toute l'Europe jusqu'à l'horizon 1983. Or, les travaux du groupe d'études des perspectives économiques à moyen terme de la CEE montrent que, si une action de relance concertée pouvait être menée, les soldes extérieurs seraient plus favorables, pour chaque pays, que dans le cadre de politiques isolées : il existe un effet multiplicateur important lié à l'action collective.

Une telle action pourrait prendre diverses formes : soit des stimulations différenciées en fonction de chaque situation nationale, soit une mise en œuvre de la capacité propre d'emprunt de la Communauté pour financer des investissements dans des pays en développement, à charge pour eux d'acheter en Europe les équipements correspondants.

Il ne serait peut-être pas impossible, dans ces conditions, de majorer progressivement le taux moyen de croissance de la CEE jusqu'à environ 1 p. 100 par an. Ce serait considérable et extrêmement bénéfique.

Mais, à plus court terme, le renforcement de la solidarité européenne dépendra principalement des progrès qui seront accomplis en vue de la création d'un système monétaire européen, conformément aux orientations du Conseil européen de Brème en juillet 1978.

B. — LES NOUVELLES BASES STRUCTURELLES DE L'ÉQUILIBRE

1. L'action sur les importations.

Le degré de la contrainte extérieure dépend d'abord du volume des importations, lesquelles, au regard de la politique économique, peuvent être classées en deux catégories :

Celles qui sont inévitables à court terme et qui concernent principalement l'énergie et les matières premières. Pour en alléger le coût, il faut mener des actions à moyen terme permettant de modifier les structures de consommation. C'est la priorité de l'action publique ;

Celles qui sont constituées par des biens que les experts qualifient de « substituables » en ce sens que, techniquement, la plupart d'entre eux pourraient être fabriqués à plus grande échelle sur le territoire national.

a) Cette distinction mérite d'autant plus d'être relevée qu'on a pu observer chez les consommateurs français certains comportements peu rationnels devant un choix entre produit étranger et produit français. Mais faire évoluer ces comportements ne peut signifier un retour quelconque à l'idée d'économie fermée, synonyme à terme d'économie non compétitive.

C'est sur l'autre voie qu'il faut continuer à progresser, celle qui, spécialisant peu à peu la France sur ses points forts, dans ses capacités d'excellence, la rapproche du peloton de tête des pays développés ;

b) Partant de là, la priorité retenue pour la seconde phase du VII^e Plan est la réduction de la dépendance extérieure en matière d'énergie.

A cet effet, deux programmes d'importance comparable sont en cours d'exécution : le programme électronucléaire, qui doit assurer la production de 55 millions de tonnes d'équivalent-pétrole (Mtep) à l'horizon 1985, et le programme d'économies d'énergie qui vise à économiser 45 Mtep à la même date. Pour comprendre l'importance de ces deux programmes, il suffit de rappeler que nos importations nettes en énergie représentent actuellement environ 190 Mtep, et qu'au seul titre des économies d'énergie, l'objectif 1985 représente, sur la base des prix actuels, plus de vingt milliards de francs, soit plus du tiers de la « facture pétrolière » résultant de la hausse des prix depuis la fin de 1973.

Le programme nucléaire atteindra bientôt sa vitesse de croisière. Les économies d'importations qu'il a permises se sont élevées à 2,5 milliards de francs en 1978 et passeront, aux prix actuels, à 6 milliards de francs en 1980, pour progresser ensuite au rythme d'environ 3 milliards de francs de plus chaque année. La mise en œuvre de ce programme sera poursuivie avec l'engagement de centrales à eau ordinaire au rythme de 5 000 mégawatts par an sur la période 1979-1981, la maîtrise du cycle de combustibles dans sa totalité et le développement de la filière à neutrons rapides.

En 1977, nos achats de pétrole ont été inférieurs de 15,6 millions de tonnes à ceux de 1974. Néanmoins, la politique d'économies d'énergie doit être intensifiée. Cela se traduira par :

- le doublement des aides consacrées aux investissements industriels économisant l'énergie ;
- un accroissement très important de l'aide au développement pour les économies d'énergie ;
- de nouvelles dispositions pour les économies d'énergie dans le secteur résidentiel et tertiaire.

L'industrie pétrolière française a acquis une position de premier plan pour les forages en mer, grâce à un programme de recherche-développement poursuivi depuis plusieurs années. Une action de même nature va être entreprise dans le domaine de récupération assistée de pétrole dans les gisements.

Par ailleurs, des actions de résorption de nos déficits sectoriels ont été lancées dans le domaine agro-alimentaire. C'est ainsi que le plan de relance porcine vise à réduire notre déficit à 200 000 tonnes en 1980, au lieu de près de 300 000 tonnes en 1978. Le plan « protéine » a pour objet de réduire notre dépendance vis-à-vis de l'extérieur d'ici à 1982, ce qui devrait permettre de stabiliser notre déficit en valeur au niveau actuel (— 3,8 milliards de francs). Des actions ont également été mises en œuvre pour réduire nos importations en valorisant des matières premières d'origine française, notamment le bois et le cuir.

2. L'action sur les exportations.

Concernant les exportations, deux principes guideront l'action gouvernementale :

— d'une part, il faut renforcer la coordination des actions des entreprises et de l'administration sur les zones vers lesquelles nos exportations ont le plus d'avenir. En particulier, des efforts spécifiques devront être menés en direction de trois groupes de pays : les pays producteurs de pétrole, les grands marchés solvables et les pays candidats à l'adhésion au Marché commun ;

— d'autre part, ce serait une erreur de croire que le développement des exportations suppose une multiplication des aides de l'Etat, selon les secteurs, les entreprises ou les clientèles : la dynamique de la conquête des marchés dépend bien davantage des conditions générales propres à favoriser l'adaptation des structures et le progrès des comportements. Le Gouvernement concentrera ses efforts sur un petit nombre de secteurs, notamment l'agro-alimentaire, les biens d'équipement et l'ingénierie.

a) Plusieurs facteurs concourent à renforcer durablement le caractère stratégique des échanges de produits alimentaires : dans les pays du Tiers-Monde en voie d'industrialisation et d'urbanisation, la demande alimentaire solvable augmente, tandis que le Quart-Monde subit des déficits alimentaires croissants. Quant aux pays de l'Est, ils souhaitent améliorer la qualité de leur alimentation en dépit des difficultés persistantes qu'ils éprouvent dans la production agricole. Les pays développés offrent également des perspectives de débouchés accrus, notamment pour les produits transformés.

En regard de ces besoins grandissants, la Communauté économique européenne aurait la capacité de devenir un fournisseur important car plusieurs de ses marchés sont en voie de saturation. Il faut affirmer sa vocation exportatrice.

C'est dans ce cadre général que se situe la position inconfortable de l'agriculture française : d'un côté, grâce à des conditions naturelles favorables et à un effort de modernisation sans précédent, la vocation exportatrice de la France en matière agricole s'affirme plus que jamais ; de l'autre, la politique agricole commune qui lui a été si utile dans le passé n'a pas été adaptée à la situation nouvelle et demeure dominée par le vieux concept d'autosuffisance.

Dans ces conditions, le Gouvernement poursuivra ses efforts en vue de valoriser les avantages naturels de l'agriculture française et d'éviter que la situation actuelle des productions communautaires ne se fige.

La réforme en cours des organisations communes du vin et des fruits et légumes visera à renforcer la préférence communautaire et à soutenir les productions de qualité. De même, le Gouvernement veillera au respect du principe de la spécialisation régionale durant la négociation du nouveau règlement sucrier applicable à partir de 1980. Enfin, la France proposera à ses partenaires la mise en œuvre d'une véritable politique d'exportation vis-à-vis des pays tiers, fondée sur des contrats commerciaux à moyen terme.

Si l'évolution de la politique agricole commune détermine surtout les exportations des produits de masse pour lesquels existent des marchés mondiaux (céréales, sucre, poudre de lait, etc.), pour la plupart des autres produits l'élément essentiel est la qualité (vins, fromages, etc.). La bataille de l'exportation

se gagnera au prix d'un renforcement de la capacité des entreprises françaises à assurer la promotion de leurs produits sur un marché de plus en plus concurrentiel.

Nos industries agricoles et alimentaires ont, plus que d'autres, été affectées par le contrôle des prix. La libération décidée par le Gouvernement contribuera à leur renforcement. Ces industries doivent, en effet, être l'un des pôles de développement de notre croissance dans les années qui viennent. C'est pourquoi, des moyens importants seront mis en œuvre pour remédier au retard technologique qui nous rend dépendant des techniques et des modèles de consommation étrangers et parvenir à rendre compétitive la transformation des produits agricoles. D'ores et déjà, il a été décidé d'amplifier les efforts de recherche.

Cette action s'accompagnera de la restauration de la concurrence, notamment dans les relations avec la distribution concentrée.

Sur l'ensemble du problème agro-alimentaire, une loi d'orientation et d'organisation économique agricole a été annoncée par le Président de la République. Son objectif fondamental sera de donner un nouvel élan à ce secteur.

b) *Les biens d'équipement* resteront l'un des secteurs les plus dynamiques de la demande mondiale au cours de la prochaine décennie.

Néanmoins, la compétition internationale devrait se renforcer par suite, d'une part, du ralentissement du rythme de lancement de nouveaux projets d'équipement dans les pays en développement, après l'euphorie des années 1974-1976, et d'autre part du resserrement de la concurrence entre les pays développés, notamment en matière de conditions de crédit. Un effort particulier est donc nécessaire dans ce domaine.

Il convient, en premier lieu, d'assurer le maintien de la compétitivité de nos procédures d'aide et de garantie. Si le dispositif en place soutient actuellement la comparaison avec celui que mettent en œuvre nos principaux partenaires, deux soucis constants doivent en animer la gestion : d'une part, veiller à disposer, lorsque c'est nécessaire, de moyens de riposter à certaines agressions de la part de la concurrence, d'autre part, promouvoir, grâce à une meilleure information, en particulier en province, un recours aussi large que possible aux procédures en vigueur.

c) En ce qui concerne l'ensemble « bureaux d'études, ingénierie, entreprise générale », la priorité est de développer de grandes ingénieries disposant de techniques propres et capables, par leur puissance et leur autorité de conduire de bout en bout une opération « clés en main ».

C. — LA DYNAMIQUE DE LA CONQUÊTE DES MARCHÉS

Quelle que soit la difficulté des comparaisons internationales, il est essentiel que l'opinion française prenne conscience que le nombre des entreprises industrielles exportatrices en France est beaucoup trop réduit. Cinq cents d'entre elles en assurent 50 p. 100. Leur nombre n'est guère que de 17 000, soit entre deux et trois fois moins qu'en Allemagne fédérale.

a) Il importe donc d'élargir la base d'exportation française en multipliant le nombre des petites et moyennes entreprises qui participent à la conquête des marchés mondiaux. En cette matière plus qu'en tout autre, il serait vain de trop attendre de l'aide publique. C'est avant tout d'une mutation des esprits qu'il s'agit, comparable à celle qui, voici une génération, a, en quelques années, hissé notre pays au premier rang des exportateurs mondiaux.

Le principe en est clair.

Malgré les progrès accomplis, notre tissu industriel demeure, aujourd'hui encore, fortement imprégné par la vieille tradition protectionniste. Trop d'entreprises, créées dans la perspective d'un marché local, tentent encore de se maintenir en restant cantonnées sur le marché national. Si elles accèdent à l'exportation, c'est souvent pour répondre à des difficultés conjoncturelles dans un premier temps, pour disperser leurs risques ensuite. Même si elles y réussissent, leur tendance générale est de considérer la vente en France comme une norme et la vente à l'étranger comme une sorte de dérogation : 40 p. 100 seulement des entreprises de plus de 500 salariés exportent plus de 20 p. 100 de leur chiffre d'affaires.

De tels comportements ignorent, semble-t-il, la réalité rigoureuse et simple du nouveau monde où nous sommes : dans la quasi-totalité des activités qui font appel à des techniques avancées, ou en progrès rapide, l'échange international — qu'il porte sur les produits, les connaissances, les réseaux commerciaux, les investissements physiques ou les contrôles financiers — tend à faire la loi. La plupart des entreprises qui ne détiennent pas, ou ne se donnent pas pour objectif de détenir, une part significative du marché international dans leurs spécialités, sont des entreprises dont l'avenir est menacé à terme plus ou moins lointain. C'est vrai même pour une proportion croissante des petites et moyennes entreprises. Cette tendance à la mondialisation ne concerne pas seulement les technologies de pointe : les économies d'échelle par l'internationalisation des productions banales, le développement d'un marché financier mondial et de sous-traitances internationales le confirment chaque jour. Mis à part un certain nombre de grands groupes qui tiennent leur rang dans les principaux oligopoles mondiaux, trop rares sont les firmes françaises dont toute la politique, l'énergie et le talent sont ordonnés à cette évidence nouvelle.

De là, en définitive, la contrainte extérieure qui étire la croissance de la France.

De là, en conséquence, la résolution du Gouvernement de hâter la prise de conscience indispensable par la mobilisation de tous les moyens d'information dont il dispose, notamment le Centre français du commerce extérieur et le nouveau Centre d'études prospectives et d'informations internationales : ce n'est évidemment pas à coups de décrets, ni de subventions que se multiplieront les entreprises intellectuellement présentes au monde et résolues à s'y tailler leur place ; mieux vaut les aider à découvrir les attentes du marché.

b) Mais l'accès d'une entreprise nationale à l'exportation régulière sur des marchés diversifiés ne constitue que la seconde phase de son développement normal. La suivante, celle-là seule qui permette de la classer parmi les entreprises adultes et d'assurer la permanence et la solidité des courants d'exportation c'est la phase de l'établissement et de l'investissement à l'étranger. Là encore, c'est le vieux réflexe protectionniste qui crée une confusion fréquente entre l'évasion des capitaux et l'investissement productif à l'étranger.

Une entreprise qui veut se tenir à l'avant-garde du progrès technologique doit se tenir au contact de ses concurrents les plus dynamiques ; elle doit donc s'établir sur leur propre territoire. Une firme qui veut participer à l'essor industriel du Tiers-Monde doit pouvoir tenir compte de toutes les particularités nationales et par conséquent prendre pied au sein de chacune d'entre elles. Cet effort en quelque sorte biologique d'adaptation

est de surcroît indispensable pour que le pays auquel elle appartient — la France en l'occurrence — puisse multiplier les emplois de la plus haute qualification.

Selon certaines évaluations, l'investissement français à l'étranger représenterait, en stock, environ 5 fois moins que l'anglais, 8 fois moins que l'allemand et 20 fois moins que l'américain. Cette situation traduit bien le retard qui caractérise le degré d'internationalisation des stratégies de la plupart de nos entreprises. Le Gouvernement mettra en place, soit par l'extension des missions des organismes existants, soit par la création d'un nouvel organisme, les instruments nécessaires pour qu'un développement rapide des investissements intervienne avant la fin du VII^e Plan.

De nombreuses études ont démontré la nécessité pour la France de se doter d'un réseau de sociétés de commerce international, qui lui font encore grandement défaut. De telles sociétés réalisent la majorité des exportations japonaises et 30 p. 100 des exportations allemandes. Leur rôle d'intermédiaire spécialisé, établi sur place, est particulièrement efficace pour l'analyse des marchés et l'adaptation des produits à la demande locale. Or, en dehors de l'Afrique, nos réseaux d'exportation en sont pratiquement dépourvus. Cet état de choses explique, plus que tout autre facteur, pourquoi nos entreprises de taille modeste participent aussi peu aux exportations.

c) Au-delà des entreprises, notre présence à l'étranger est marquée par le million et demi de compatriotes qui y résident. Dans ces dernières années, un effort important en leur faveur a été effectué. Il sera accentué pour permettre aux Français qui travaillent à l'étranger de valoriser leur expérience à leur retour en France. A cet égard, une évolution des politiques de gestion du personnel dans les entreprises et les administrations est nécessaire de sorte que soit incluse dans une carrière normale une période de vie professionnelle hors de France. Mais il s'agit également de développer, dès l'école, la sensibilité des jeunes aux réalités internationales.

La France ne peut prétendre bénéficier d'une économie ouverte si elle reste une société fermée.

CHAPITRE III

ADAPTER L'INDUSTRIE

Il y a une question de l'industrie. Elle divise peut-être plus les Français qu'aucun des peuples qui sont engagés dans la course au progrès technologique.

Encore marqué par les conditions historiques de son industrialisation, notre pays n'a pas encore complètement naturalisé les lois du marché et du profit. L'économie d'entreprise, qui s'était acquise une légitimité nouvelle lorsqu'elle engendrait une croissance accélérée, redevient suspecte depuis la crise.

Certains secteurs étant contraints de procéder à des réductions importantes d'effectifs, une partie de l'opinion y trouve la matière d'un nouveau procès à l'industrie. Face aux critiques dont ils sont ainsi l'objet, les dirigeants d'entreprises sont d'autant plus affectés par l'incompréhension qui les entoure qu'ils doivent affronter la rigueur des nouvelles mutations.

Cette situation est préoccupante pour deux raisons. D'une part, la France ne pourra pas surmonter le nouveau défi de la mondialisation des économies sans le soutien de toutes les parties pressenties à la vie de l'entreprise. D'autre part, le risque est

grand que la confrontation des sensibilités et des thèses à propos de l'industrie ne débouche sur un terrain d'entente illusoire : le vieux fantôme du dirigisme hante à nouveau la France ; beaucoup voudraient que l'Etat prodigue son assistance aux entreprises dans l'adversité, leur accordant une sorte de sécurité sociale qui les garantirait contre les concurrents étrangers, subvenant à leur besoin de financement pour protéger l'emploi. Une telle politique d'aide publique aux entreprises aurait pour effet d'anesthésier leurs défenses naturelles et d'atrophier leur vitalité. C'est la voie de la décadence.

Beaucoup voudraient inconsciemment que l'industrie soit à la fois contestée par l'opinion et maternée par l'Etat. L'adaptation de l'industrie française suppose au contraire la confiance de l'opinion et la rigueur de l'Etat.

Mais la notion même d'adaptation fait question, elle aussi. Certains la trouveront médiocre, plate, et convenant mal à une œuvre de planification, dans la mesure où elle paraît manquer d'ambition. C'est pourtant à dessein que le Gouvernement l'a retenue.

Rien n'eût été plus aisé que de placer notre politique industrielle sous un vocable prestigieux. Le sérieux de la chose l'interdit : la croissance économique de la France, son progrès social, la possibilité pour elle de réaliser ses ambitions nationales ne sont limités que par sa capacité d'adaptation. C'est un fait. Il faut s'y tenir avec modestie et fermeté.

Cette adaptation doit, au premier chef, être celle de notre industrie. Répondant au *nouvel impératif industriel* qui procède de l'état présent du monde, elle désigne la *nouvelle politique pour l'industrie* par laquelle la France s'y taillera sa place.

I. — Le nouvel impératif industriel.

Les économistes ont pris l'habitude de désigner l'industrie comme le « secteur secondaire ». Cela signifie simplement que, d'un point de vue historique, le développement de l'industrie a été postérieur à celui de l'agriculture, laquelle constitue pour l'essentiel le « secteur primaire ».

Mais à mesure que cette expression est entrée dans le vocabulaire courant, sa signification s'est chargée d'ambiguïté. En effet, d'une part, l'opinion avertie sait bien que, dans les pays les plus avancés, la part de l'industrie dans les emplois de la population active tend à se réduire. D'autre part, l'idée s'est répandue dans les années 1960, que les pays développés s'acheminaient progressivement vers une situation nouvelle que l'on baptisait la « société post-industrielle ». L'association de ces deux vocables — « secteur secondaire » et « société post-industrielle » — concourt à accréditer l'idée que l'importance des activités industrielles dans la vie économique et sociale aurait progressivement tendance à diminuer.

Rien n'est plus faux que cette idée. Les transformations actuelles du monde soulignent au contraire le caractère primordial, vital même, de l'industrie pour notre pays. Il convient de préciser pourquoi, avant d'apprécier les atouts et les faiblesses de la France face au nouvel impératif industriel.

A. — LE RÔLE VITAL DE L'INDUSTRIE POUR LA FRANCE

En soulignant la rigueur de la contrainte qui pèse sur l'équilibre de nos échanges extérieurs, le chapitre précédent a montré que la croissance de l'économie française à moyen terme dépend avant tout de notre aptitude à desserrer cette

contrainte en renforçant la compétitivité des productions exposées à la concurrence internationale. Un seul chiffre suffit à les évaluer : les quatre cinquièmes environ de nos exportations sont constitués par des produits industriels. Si, pour la première fois depuis la crise, la France parvient en 1978 à concilier l'équilibre extérieur avec une certaine expansion intérieure, c'est uniquement grâce à l'essor de ses ventes de biens manufacturés sur les marchés étrangers. Ainsi, l'industrie est-elle au cœur du développement de notre pays. A travers sa capacité exportatrice, elle constitue le moyen essentiel de notre indépendance économique et la seule garantie valable de l'augmentation du pouvoir d'achat des Français.

Par les débouchés qu'elle ouvre et les conditions de travail qu'elle offre, l'industrie détermine largement le volume et la qualité de l'emploi : elle occupe 7 millions de travailleurs, soit un Français actif sur trois. Si nos entreprises ne se révélaient pas à la fois compétitives et capables de répondre aux besoins nouveaux, ce serait le consommateur français lui-même, jour après jour, qui déciderait inconsciemment, mais avec une redoutable efficacité, la fermeture de nos usines.

La ressource la plus précieuse pour notre économie n'est autre que son aptitude à s'adapter aux rudes conditions de la concurrence internationale. Pourquoi l'industrie de la République fédérale d'Allemagne, dont la population n'est guère plus nombreuse que la nôtre, parvient-elle à rémunérer, à des niveaux sensiblement plus élevés que les nôtres, un nombre d'emplois de 40 p. 100 supérieur ? Simplement parce qu'elle possède davantage d'entreprises compétitives. A l'inverse, si cette aptitude venait à manquer chez nous, elle entraînerait une asphyxie de toute l'activité dont nous vivons.

Où en sommes-nous sur ce point ? Quels sont nos atouts ? Quelles sont nos faiblesses ? La véritable question de l'industrie est celle-là.

B. — LES ATOUS QUE NOUS POSSÉDONS

Il n'existe pas encore d'analyse précise des différentes branches industrielles et de leur capacité compétitive. Ce sera l'une des tâches prioritaires, dans le cadre des études du VII^e Plan, que de procéder à une telle évaluation.

Toutefois, dans l'état actuel des connaissances, il est permis d'affirmer que les principaux atouts de la France dans l'économie mondiale sont, d'une part, les fortes positions qu'elle occupe sur certains points et, d'autre part, les hommes qui les ont conquises et qui sont l'avant-garde d'une génération nombreuse.

1. Les points forts de notre industrie.

a) Notre présence est active dans certains domaines à haute technologie : production aéronautique et spatiale, matériel de radiologie, électronique professionnelle, production d'énergie nucléaire.

Dans plusieurs activités, l'originalité des techniques françaises ne constitue pas seulement un atout en soi. Elle renforce l'image de marque de notre pays dans le monde. Elle sert d'appui à l'ensemble des industriels français qui s'efforcent d'exporter davantage.

b) Dans certains secteurs, notre pays se place parmi les chefs de file de la compétition internationale. Ainsi en est-il de l'habillement, de l'industrie automobile, du matériel électrique ou électronique professionnel, du matériel ferroviaire, des pneumatiques, du verre, de la filière des métaux non ferreux.

Ces exemples induiraient en erreur s'ils laissaient à entendre que les autres secteurs constituent pour le pays autant de zones de faiblesse. La vérité est autrement nuancée : le secteur n'existant pas en tant que centre de décisions, il ne constitue un critère valable ni pour l'appréciation d'un potentiel industriel, ni comme objet de la politique économique. D'ailleurs, l'analyse financière souligne l'extrême disparité des résultats obtenus par les entreprises d'un même secteur. Ainsi, l'étude de l'échantillon constant de la centrale des bilans de la Banque de France (800 entreprises) découpé en une centaine de secteurs fait ressortir que la dispersion des rentabilités des entreprises au sein de chacun de ces secteurs, pourtant fins, est considérable : chaque fois que l'échantillon comporte plusieurs dizaines d'entreprises, les rentabilités s'étalent entre moins 5 p. 100 et plus 20 p. 100. Il est ainsi prouvé que les entreprises les mieux gérées, quelle que soit la branche à laquelle elles appartiennent, surmontent vigoureusement les aléas de la conjoncture. Il arrive même qu'elles en sortent renforcées.

Cela prouve bien qu'il n'existe pas de secteur condamné. Dans toutes les branches, des innovations se font jour qui permettent aux plus avisés de surclasser leurs concurrents. Dans le textile, par exemple, des applications nouvelles, faisant appel à des technologies évoluées, sont mises au point par des entreprises de pointe qui ne sont pas affectées par la concurrence des pays à bas salaires.

c) L'un des principaux atouts de la France est aussi l'émergence de plusieurs grands groupes multinationaux, publics ou privés, ayant une taille et un rayonnement mondial suffisant pour rivaliser avec les concurrents internationaux les plus puissants. Ils constituent des vecteurs irremplaçables pour la pénétration sur les marchés étrangers.

Ces groupes sont ceux qui ont le plus largement diffusé leurs réseaux commerciaux et multiplié leurs filiales de production à l'étranger.

d) Il est courant de souligner la vitalité de nos entreprises moyennes, petites et artisanales qui animent la vie économique locale. Elles peuvent et doivent accéder en plus grand nombre aux marchés internationaux ; il convient de développer l'effort fait en ce domaine.

2. Les hommes.

Les analyses d'économie industrielle n'accordent pas toujours assez d'importance au facteur humain, qui constitue cependant pour la France un atout de plus en plus précieux.

C'est d'abord vrai de la main-d'œuvre ouvrière et professionnelle. Les entreprises étrangères installées en France sont les premières à reconnaître son ardeur à la tâche. Mais les traditions françaises font que les employés et les cadres bénéficient d'un avantage relatif par rapport aux ouvriers nettement plus important que celui que l'on constate chez la plupart de nos partenaires européens, notamment en Allemagne fédérale.

Depuis une génération, peu de pays industriels ont, en valeur relative, aussi largement que la France bénéficié d'un aussi nombreux afflux de travailleurs provenant à la fois de l'exode rural et de l'immigration. L'abondance de cette main-d'œuvre peu qualifiée a longtemps constitué un puissant avantage pour les entreprises françaises, notamment en ce qui concerne le coût du travail. Mais cet avantage tend à se retourner pour deux raisons : les activités qui recourent le plus à ce type de main-

d'œuvre sont les plus exposées à la concurrence des nouvelles productions industrielles en provenance du Tiers Monde ; l'immigration est arrêtée depuis 1974 et l'exode agricole tend à se ralentir.

L'offre se réduisant ainsi, les salaires correspondants auront tendance à se relever. Cela est conforme à la politique conduite par le Gouvernement pour améliorer la rémunération des travailleurs manuels.

Mais l'industrie française aurait tort de s'en plaindre : elle est consciente de cette évolution et elle dispose en général du temps nécessaire pour s'y adapter. Si elle n'y était pas invitée par cette pression interne, lente et continue, elle s'y trouverait contrainte subitement, et sans s'y être préparée, par l'apparition de nouvelles concurrences.

Les conditions nouvelles qui se dessinent ainsi permettront de mieux mettre en valeur la richesse du potentiel humain qui caractérise la France. Les industries traditionnelles comportent une proportion élevée d'emplois pénibles et banals. Les activités nouvelles font une place beaucoup plus large aux tâches de conception et aux capacités d'innovation : passer du produit courant à ces fabrications de haut de gamme, c'est réduire les emplois banals au profit des emplois qualifiés.

Sur un plan plus général, on notera que, dans tous les secteurs, même les plus traditionnels, d'une part, une fraction croissante de la clientèle des pays riches se portera sur des produits de qualité supérieure et de haut de gamme ; d'autre part, les méthodes modernes de gestion requièrent des niveaux de formation élevés que notre enseignement dispense de plus en plus.

Il n'est pas douteux que cette évolution correspond bien aux qualités propres des Français. Les observateurs étrangers s'accordent à constater que notre tempérament national nous aide à bien maîtriser les problèmes complexes, nous incline à l'innovation plus qu'à l'imitation et nous donne un certain avantage dans les produits originaux ou sophistiqués.

C. — LES FAIBLESSES QUI PERSISTENT

Mais le renouvellement de notre industrie a trop tardé et c'est pourquoi nombre de ses activités se trouvent inadaptes et menacées.

1. Les déficiences de certaines gestions.

Dans leur ensemble, les entreprises françaises font preuve de grandes qualités de gestion. Leur dynamisme et leur sens de l'innovation ont placé l'économie française aux premiers rangs des nations industrielles, au terme de vingt années de modernisation et de croissance. Il n'est pas rare de trouver des firmes françaises au palmarès des entreprises les plus performantes et les plus rentables, et parmi celles qui présentent également les bilans sociaux les plus remarquables.

Toutefois, il subsiste encore des entreprises qui présentent plusieurs traits caractéristiques de situations dépassées : vétusté des structures commerciales, faiblesse de la créativité, absence d'une politique d'exportation, taux de syndicalisation peu élevé, voire nul. Il advient aussi parfois que des considérations de caractère patrimonial, voire fiscal, dominent les méthodes de gestion, et que l'ouverture du capital nécessaire au développement de l'entreprise soit refusée pour assurer ou maintenir l'hérédité du pouvoir. Certains niveaux de rémunération contrastent par rapport à celui des salaires de base et à l'état du bilan,

au risque de constituer une source de tensions inflationnistes. Souvent aussi, ces entreprises témoignent d'une faible aptitude à l'information, à la délégation et à l'adaptation.

L'industrie française doit évidemment se délivrer de tels anachronismes.

Ces situations plus voyantes que les autres affectent l'image de l'ensemble des entreprises aux yeux de l'opinion. Par ailleurs, outre qu'elles alourdissent de subventions le fardeau des finances publiques, les entreprises les moins bien adaptées ne sont pas toujours les dernières à militer en faveur des politiques de relance et d'inflation.

2. L'environnement.

Ces entreprises inadaptées ne sont pas non plus l'apanage de l'industrie. Au contraire, si l'on pouvait classer les grands secteurs de notre économie en fonction de leur degré d'adaptation aux nouveaux impératifs de la concurrence, il est probable que la grande majorité de l'industrie et de l'agriculture serait placée avant bon nombre d'activités de service et d'administration : dans tous les secteurs abrités de la concurrence internationale, le confort de certaines situations protégées dissimule fréquemment des prospérités quelque peu parasitaires.

Un regard superficiel sur cette question pourrait laisser croire que, dans le secteur tertiaire, les situations de rentes et de monopoles, ainsi que la multiplicité des obstacles à la concurrence, seraient sans effet sur la capacité d'adaptation de l'économie française aux nouvelles contraintes internationales et que celle-ci dépend exclusivement des entreprises industrielles qui y sont directement confrontées.

Ce serait une erreur.

L'inadaptation des bases arrières de notre économie l'affecte tout autant que celle des entreprises industrielles elles-mêmes. En effet, on a vu ci-dessus que l'objet des efforts demandés à l'industrie est de permettre une croissance plus soutenue et la création d'emplois plus nombreux, tout en continuant à relever le niveau de vie des Français. Pour cela, il faut que ses prix demeurent compétitifs par rapport à ceux des concurrents étrangers. Mais les prix des produits industriels dépendent aussi de l'ensemble des charges extérieures à l'entreprise : frais bancaires et marges de distribution, coûts de transports et d'assurances, charges fiscales. C'est dire que l'amélioration de la productivité du tertiaire n'est pas moins importante que celle de l'industrie pour le dynamisme de notre économie. Or, depuis 1974, tandis que la productivité du travail dans l'industrie a continué de progresser à un rythme tendanciel de 4 à 6 p. 100, elle s'est affaïssée dans le commerce et les services marchands de 4 à 5 p. 100 à environ 1 p. 100 en 1977.

3. La vulnérabilité de la situation financière des entreprises.

La situation financière de la plupart des entreprises est un élément particulièrement fragile de nos structures économiques, spécialement de notre industrie. Elle porte encore la trace du choc pétrolier et de la récession de 1974-1975.

Ce sont, en effet, principalement les entreprises qui ont supporté la charge des incidences du prélèvement pétrolier. Ainsi, déduction faite de la hausse des prix, l'épargne brute des sociétés et quasi-sociétés reste-t-elle en 1977 encore inférieure de 10 p. 100 à son niveau de 1973.

Épargne brute des sociétés et quasi-sociétés 1973-1977.
Evolution en valeur réelle (1) base 100 en 1973.

1973	1974	1975	1976	1977
100	83,2	79,7	85,6	90,5

La perte de rentabilité observée au plus fort de la récession n'est toujours pas rattrapée en 1977.

Compte tenu de la difficulté à recourir à des fonds propres externes, les entreprises ont dû encore accroître le poids de leur endettement. Ainsi, leurs charges financières sont alourdis.

Cette vulnérabilité de la situation financière des entreprises constitue un obstacle pour l'adaptation de notre appareil productif :

— c'est une des raisons qui expliquent le plafonnement, en volume, des investissements productifs du secteur privé depuis 1974. La croissance des capacités de production industrielle a été très faible au cours des trois dernières années ;

— les entreprises risquent d'être tentées de peser sur les prix pour reconstituer leurs marges, ce qui constitue une menace d'inflation ;

— c'est un élément défavorable pour la compétitivité, laquelle, on le sait, est directement influencée par l'ampleur des marges.

La conquête des marchés étrangers implique, en effet, de pouvoir y investir et, à tout le moins, d'engager des dépenses de prospection. Or, la baisse relative des profits d'entreprises depuis 1974 semble avoir été plus forte en France qu'à l'étranger. En effet, les coûts salariaux se sont élevés davantage par rapport à nos concurrents que les prix à la consommation ou à l'exportation.

Le Gouvernement entend faire en sorte que cette situation puisse se redresser. La restauration des résultats des entreprises industrielles est en effet indispensable : le monde contemporain n'offre aucun exemple d'économie qui se développe de façon satisfaisante sans un taux suffisant d'autofinancement.

Le VII^e Plan a souligné qu'en matière financière, l'ensemble des circuits privilégiés et des interventions qui les entretiennent ont pour effet de détourner les flux financiers en dehors de l'industrie. Cette situation résulte d'une multiplicité de mesures dont l'effet global n'a pas été voulu. La loi du 13 juillet 1978 marque déjà un effort important pour attirer davantage l'épargne à s'investir en fonds propres des entreprises.

Par ailleurs, chaque fois que telle ou telle collectivité publique fait preuve d'indulgence devant la sous-productivité de tel ou tel service, chaque fois que l'Etat accorde des subventions ou des avantages quelconques à des activités qui ne sont ni adaptées, ni adaptables, son action contribue à aggraver l'inadaptation de l'industrie française.

II. — Une nouvelle politique pour l'industrie.

La priorité nouvelle reconnue à l'industrie implique une adhésion plus large du corps social. Cela exige que les contraintes qui nous sont aujourd'hui imposées par la nouvelle situation mondiale soient mieux perçues par l'opinion.

(1) Déflatés par le prix du PIB, source : comptes nationaux 1977.

C'est d'une plus large concertation sur les politiques et les moyens que pourra naître l'indispensable mobilisation des Français. Cet effort devra être conduit non seulement à l'échelle nationale, mais aussi sur le plan local. Mais c'est surtout au sein même des entreprises que doivent se développer, aux différents échelons, de nouvelles formes de dialogues et de nouvelles modalités de prises de décisions. Plus une économie atteint un niveau de développement élevé et plus l'efficacité économique dépend de l'équilibre social.

Tel est le cadre général dans lequel s'inscrit la nouvelle politique industrielle.

Elle se fonde, d'une part, sur trois principes fondamentaux pour l'adaptation des entreprises, d'autre part, sur trois grands moyens de riposte qui seront mis en œuvre à l'initiative de la puissance publique.

A. — TROIS PRINCIPES POUR L'ADAPTATION

Ces principes découlent des analyses et des options qui précèdent. Le premier veut que les entreprises soient réellement responsables de leur développement. Le second pose que, pour devenir le terrain privilégié de la conquête du futur, l'entreprise doit être un foyer d'intégration de la société française. Le troisième appelle la société française à faire leur place légitime aux ouvriers.

1. *Les entreprises doivent être responsables de leur développement.*

Dans une économie moderne, qui doit de plus en plus se mondialiser, l'adaptation de l'industrie ne peut être que l'œuvre des entreprises elles-mêmes. C'est à elles qu'il incombe de prendre les initiatives nécessaires, de diversifier les productions, et de conquérir les nouveaux marchés.

Une décision de première importance vient d'être prise en ce sens : c'est la libération des prix des produits industriels. Cette réforme met fin à un régime artificiel, qui incitait les entreprises à rechercher des innovations souvent purement formelles plutôt que les gestions efficaces. Son objet doit être précisé sans la moindre ambiguïté : il ne s'agit pas de consentir aux entreprises industrielles des avantages injustifiés, mais au contraire, de tirer la conséquence du fait que le contrôle des prix n'existe dans aucun pays qui sont parvenus à lutter le plus efficacement contre l'inflation. La libération des prix industriels a donc pour but premier, en étendant le libre jeu de la concurrence, d'arracher l'une des racines les plus profondes de l'inflation. Par là même, cette mesure apporte une protection fondamentale pour les consommateurs. Sans doute, ses effets ne pourront-ils se manifester que progressivement dans certains secteurs. Mais ils n'en sont pas moins assurés à terme.

L'Etat ne doit pas subventionner les entreprises. Ainsi qu'il est écrit dans le VII^e Plan, « la rentabilité ne se conçoit pas, elle se conquiert ». De telles affirmations, dans les circonstances actuelles, risquent d'apparaître à certains comme paradoxales. L'histoire montre, en effet, que les périodes de crise sont des périodes où l'intervention publique en matière économique tend à se renforcer. Mais c'est précisément pour lui restituer toute sa vigueur nécessaire, lorsqu'elle est indispensable, que l'action de l'Etat ne doit pas se disperser.

Toutefois, lorsqu'il s'agit de répondre à des objectifs primordiaux pour le pays, que les entreprises ne peuvent atteindre entièrement par leurs seuls moyens, certaines aides peuvent être accordées par l'Etat à condition d'obéir à des règles précises.

Dans les circonstances économiques actuelles, six objectifs revêtent une importance majeure : le maintien de notre indépendance nationale, l'aménagement du territoire, l'innovation, les économies d'énergie, le développement de certaines activités du futur, la promotion des exportations.

La notion d'indépendance nationale qui doit rester constamment à l'esprit, ne saurait être utilisée comme prétexte pour maintenir des activités non concurrentielles. Les efforts réalisés pour l'aménagement du territoire au cours des quinze dernières années seront poursuivis et amplifiés, qu'il s'agisse de renforcer le potentiel économique de régions encore attardées, de la conversion de vieilles régions industrielles, ou de l'adaptation des régions directement concernées par l'entrée dans le Marché commun des pays méditerranéens d'Europe.

L'effort de recherche et d'innovation sera davantage mobilisé en faveur des activités productives pour leur permettre de mieux répondre à l'évolution des besoins des consommateurs français et étrangers.

Outre les aides classiques apportées aux exportations et les incitations aux économies d'énergie évoquées au chapitre II, les efforts financiers de la collectivité s'appliqueront pour une part croissante à la promotion des investissements qui fonderont les véritables industries du futur.

L'aide financière qui sera apportée aux entreprises par la collectivité en vertu de ces principes prendra, en règle générale, une forme contractuelle.

Celle-ci s'attachera à faire ressortir les engagements réciproques des parties, le contrôle et l'évaluation des résultats de l'aide étant systématiquement associés.

Par ailleurs, il est normal que la collectivité ne se désintéresse pas du sort des entreprises en difficulté. Il faut en effet donner toutes leurs chances aux efforts menés pour leur redressement chaque fois que ceux-ci peuvent conduire à de nouvelles structures viables, assurées de débouchés durables. Mais, tout concours qui ne répond pas à ce critère et n'aboutit pas à ce résultat, constitue un prélèvement injustifié sur les ressources collectives et contribue, en faussant la concurrence, à freiner le développement d'autres branches plus prometteuses ou d'autres entreprises plus vigoureuses. Le plus souvent une entreprise, même médiocre, dont ses banquiers savent qu'elle est soutenue par l'Etat, bénéficie, en matière de crédits, d'un traitement privilégié qui, compte tenu notamment de l'encadrement du crédit, aboutit indirectement à défavoriser des entreprises plus performantes, en particulier les plus petites et les plus jeunes. Dans les entreprises qui reçoivent des concours exceptionnels de l'Etat, les rémunérations des dirigeants seront soumises à plafonnement.

..

Autant qu'un profond réaménagement de ses propres aides, l'Etat s'attachera à promouvoir les meilleures conditions de financement des investissements industriels.

Conformément à l'une des recommandations du VII^e Plan, la loi du 13 juillet 1978 constitue une première étape en ce sens. Elle favorise l'augmentation des fonds propres des entreprises. En instituant des actions à dividendes prioritaires, elle facilite la dissociation du pouvoir et du capital, permettant ainsi la mutation des sociétés familiales fermées.

Cette action sera prolongée par les mesures suivantes :

Une révision de l'ensemble des mécanismes de financement ; tout doit être mis en œuvre pour améliorer le jeu de la concurrence entre les différents réseaux de collecte de l'épargne, ce qui implique notamment un réexamen des particularités dont bénéficient certains circuits ou établissements. En conséquence, le Ministre de l'Economie en liaison avec le Commissaire au Plan établira en 1979 un rapport sur cette question en s'appuyant sur la consultation de toutes les parties concernées ;

Lorsque l'étude actuellement en cours aura été achevée, le Gouvernement prendra des décisions en faveur de la décentralisation des organismes bancaires.

Dès maintenant, pour renforcer les fonds propres des entreprises et pour stimuler l'investissement, les entreprises pourront bénéficier de la part de certains établissements de crédits de 2,5 milliards de prêts à condition avantageuse qui seront associés à des prêts participatifs du FDES à hauteur de 500 millions de francs.

Concernant le crédit inter-entreprises, qui a pour effet de déplacer la charge du financement vers l'amont du processus de production, des dispositions nouvelles seront prises avant la fin de l'année 1978, en s'inspirant des conclusions de l'étude menée sur ce projet sous la responsabilité du Commissariat général du Plan.

De même, seront réexaminés les avantages fiscaux consentis à l'épargne dans la mesure où ils ont pour effet de la détourner de l'industrie.

S'agissant de la réévaluation des bilans, en application de l'article 63 de la loi de finances pour 1978, le Gouvernement pourra dispenser les entreprises, en fonction de l'évolution de la conjoncture économique et budgétaire et des besoins d'investissements, de rapporter à leurs résultats une partie de la plus-value de réévaluation des actifs amortissables.

2. L'entreprise doit être un foyer d'intégration de la société française.

En rappelant les inadaptations qui subsistent dans un certain nombre d'entreprises, on a souligné que la concentration du pouvoir est un facteur de rigidité, d'irresponsabilité aux échelons inférieurs et — il importe de l'ajouter — de contestation de l'économie de marché. En dépit de cette situation, il est frappant de constater que, parmi l'ensemble des institutions, l'entreprise est l'une de celles qui gardent le plus de force et contribuent le mieux à l'intégration de notre société.

Néanmoins, dans la mesure même où elle entend répondre aux défis de ce temps, la nouvelle politique industrielle se doit de renforcer sur ce point les tendances de l'évolution. A cet égard l'adaptation du VII^e Plan marquera une nouvelle étape dans l'application de la grande idée de « participation » qui restera, pour l'histoire, l'une des grandes œuvres du général de Gaulle. Aussi, le Gouvernement a soumis au Conseil économique et social un projet de loi prévoyant la participation des cadres au conseil d'administration ou au conseil de surveillance des sociétés anonymes de plus de 500 personnes et lui a demandé son avis sur l'opportunité d'étendre cette participation à tous les salariés de l'entreprise.

L'amélioration des conditions de travail ne peut relever de la seule compétence de l'autorité patronale. Elle devra être négociée à tous les échelons de l'entreprise ainsi que cela sera précisé au chapitre suivant.

3. La société française doit faire leur place légitime aux ouvriers.

C'est un fait que, contrairement à la situation qui prévaut en général dans les pays développés, la hiérarchie des salaires en France favorise les emplois de bureau et ceux du secteur tertiaire par rapport au travail manuel, plus pénible, plus astreignant, plus dangereux et plus exposé aux risques économiques.

C'est un fait que dans nombre d'entreprises les conditions de travail procèdent encore de méthodes conçues pour une main-d'œuvre banale et pour fabriquer des produits menacés par l'industrialisation du tiers-monde, alors que les pays les plus développés se spécialisent dans des types d'industrie et des modes de production qui permettent la promotion de l'ouvrier traditionnel au rang de technicien professionnel.

C'est un fait qu'il en résulte, de la part d'un nombre croissant de jeunes Français, une réaction de rejet à l'égard du travail en usine qui constitue à la fois un facteur de chômage et de tension sociale.

Cela explique l'originalité et la continuité de l'action conduite par le Gouvernement depuis 1974 en faveur des travailleurs manuels. L'adaptation du VII^e Plan marquera le renforcement de cette action en vue de faire aux ouvriers une place légitime dans la société française.

Mais il serait absurde de la concevoir sans tenir compte des contraintes qui en marquent les limites. Ainsi, en matière de salaires, ce serait aller à l'encontre de l'objectif que de s'engager vers des augmentations qui risqueraient de compromettre la situation financière des entreprises. Certains raisonnent encore comme si, dans la généralité des cas, les profits représentaient des prélèvements abusifs sur les salaires. Au contraire, il n'existe aucun pays au monde où les salaires, à commencer par les salaires ouvriers, soient élevés et où les profits restent durablement faibles.

Dans ces conditions, le Gouvernement retient trois orientations en faveur des ouvriers :

a) La participation du personnel d'exécution à la vie quotidienne dans l'entreprise sera développée : accroissement des possibilités d'expression sur le contenu et l'organisation du travail ; meilleure information sur le fonctionnement de l'entreprise ; effort pour mieux insérer les nouveaux salariés entrant dans l'entreprise. En appliquant la législation existante, en stimulant les négociations ou le cas échéant en adoptant de nouveaux textes, les pouvoirs publics veilleront à généraliser les expériences déjà en cours dans nombre d'entreprises ;

b) L'amélioration de la condition ouvrière passe par l'extension des possibilités de promotion professionnelle. A cet effet, les partenaires sociaux seront invités à éliminer progressivement de grilles de salaires tout élément discriminatoire à l'encontre des ouvriers. D'autre part, le bilan social des entreprises devra rendre compte des progrès qui seront réalisés en vue d'augmenter progressivement la proportion des techniciens et cadres recrutés par promotion ouvrière ;

c) Il est conforme à l'équité que les salariés qui bénéficient d'un statut et d'une stabilité assurée de leur emploi ne reçoivent pas les mêmes augmentations de pouvoir d'achat que ceux qui sont dans des activités ou des niveaux hiérarchiques qui les exposent à des risques de licenciement.

B. — TROIS LIGNES D'ACTION

Parallèlement à l'application des principes d'adaptation qui viennent d'être énoncés, il est essentiel que l'Etat s'engage d'avantage dans trois directions : faciliter les conversions, renforcer les petites et moyennes entreprises et favoriser la création d'entreprises nouvelles, lancer une action offensive de grande portée pour promouvoir les activités du futur.

1. Faciliter les conversions et les adaptations.

Entre les régions comme entre les nations, le durcissement de la concurrence internationale a pour effet d'accroître les disparités de développement : les unes se renforcent, les autres s'affaiblissent. Une attention particulière doit être portée aux zones les plus particulièrement touchées par les conversions industrielles dans le cadre d'une vigoureuse politique d'aménagement du territoire.

a) La première condition de succès en matière de conversion consiste à prévoir, à programmer et à ordonner les régressions. Si ces précautions ne sont pas prises à temps, l'évolution risque d'être mal comprise et de conduire à des gaspillages de ressources. La remise en ordre d'une entreprise, le renouveau du potentiel économique d'une région ne peuvent être menés à bien sans disposer d'un délai suffisant.

Seule une stratégie d'adaptation voulue par l'entreprise elle-même peut permettre d'éviter les conversions les plus douloureuses.

Le Gouvernement présentera avant la fin de 1978 au Parlement un projet de loi sur la prévention et le traitement des difficultés des entreprises. Ce projet permettra de mieux prendre en compte les intérêts du personnel, des actionnaires minoritaires et des fournisseurs des entreprises concernées. Il proposera une procédure permettant d'établir en temps utile un diagnostic et de définir les moyens de redressement.

Ces entreprises doivent pouvoir aussi s'appuyer sur la solidarité des autres responsables industriels locaux. Ils sont souvent les seuls à pouvoir donner, avec discrétion, les conseils ou les avis les plus compétents. Lorsque des initiatives en ce sens seront prises, les pouvoirs publics pourront leur apporter un appui.

Contrairement à ce que l'on pense parfois, ce n'est pas l'argent qui manque le plus, c'est la bonne décision prise au bon moment, fondée sur un diagnostic objectif et définissant avec perspicacité les moyens d'un redressement. C'est pourquoi il conviendra d'encourager les initiatives visant à mettre à la disposition de la petite et moyenne industrie, des expertises et des conseils appropriés.

Compte tenu des efforts demandés à tous, les solutions ne peuvent être trouvées que dans une concertation active et permanente entre les représentants de l'administration, des employeurs et des salariés. Cette concertation doit s'effectuer, principalement, au niveau local pour rechercher cas par cas les moyens de reclassement des personnels perdant leur emploi.

b) Un fonds de conversion est créé. Exceptionnel et provisoire, il est destiné à susciter la création d'emplois dans les zones affectées massivement par la conversion de certaines branches industrielles en crise grave. Il sera utilisé sous la forme d'aides à la création d'activités nouvelles ou à la diversification des activités dans les régions concernées. Il sera doté, dès 1978, d'un milliard de francs : 500 millions de francs sous

forme de primes, 500 millions de francs sous forme de prêts participatifs. En fonction des besoins, il pourra être porté à 3 milliards de francs. Il sera immédiatement mis en œuvre dans certaines zones particulièrement touchées par des difficultés de la sidérurgie et de l'industrie navale.

c) La solution des problèmes liés à la conversion de zones en difficulté s'inscrit dans la politique d'aménagement du territoire caractérisée par ses priorités en faveur des grandes zones de conversion sidérurgique et minière et de la moitié Ouest et Sud-Ouest de la France.

D'ici la fin du VII^e Plan, il est nécessaire d'accentuer la recherche de nouveaux investisseurs pour les régions concernées.

Outre l'effort engagé en faveur de la petite et moyenne industrie régionale, l'accueil des investisseurs étrangers sera amélioré, le transfert des grandes usines traditionnelles hors des grandes zones de concentration urbaine sera favorisé, le système d'aides sera amélioré pour tenir compte de la compétition internationale, enfin, la concertation avec les entreprises qui bénéficient des concours financiers de l'Etat sera renforcée afin de mieux prendre en compte les objectifs d'aménagement du territoire.

2. Développer des petites et moyennes entreprises.

L'analyse des échanges extérieurs français montre que les entreprises moyennes constituent encore un point faible de notre économie : dans le secteur des biens d'équipement par exemple, leur part à l'exportation est insuffisante.

Aucune économie ne peut maintenir son dynamisme sans un mouvement continu de créations d'entreprises. Il constitue une base indispensable pour le développement de l'emploi et l'aménagement du territoire.

D'autre part, l'une des formes du progrès social consiste à permettre aux Français qui le désirent de se « mettre à leur compte » en créant leur propre entreprise. Nombreux sont ceux qui le souhaitent, car ils savent que l'acte d'entreprendre, pour risqué qu'il soit, élargira leur liberté personnelle. Mais trop d'obstacles financiers, juridiques ou administratifs s'ajoutent inutilement aux difficultés réelles de la création, décourageant ainsi certaines volontés.

Pour favoriser à la fois la création d'activités artisanales ou industrielles et le développement des petites et moyennes entreprises de production, le Gouvernement retient les orientations suivantes :

a) Une Agence pour la création d'entreprises sera mise en place. Sa mission consistera à conseiller les candidats à la création d'entreprises et à les orienter vers les organismes spécialisés ;

b) L'accès des entreprises nouvelles aux crédits à moyen et long terme sera facilité grâce à la création d'un Fonds de garantie, alimenté par l'Etat, les organismes bancaires et les sociétés de caution mutuelles. Ce fonds servira en outre d'appui au développement du mutualisme entre les petites et moyennes entreprises ;

c) Les salariés qui décident de « se mettre à leur compte » perdent le bénéfice de leur protection sociale et de certains abattements fiscaux. Afin d'atténuer l'effet de dissuasion qui en résulte, le Gouvernement étudiera les moyens de faciliter la transition de leur statut antérieur à leur nouveau statut ;

d) L'effort pour soutenir la création d'entreprise ne doit pas faire oublier les problèmes que rencontrent, pour se développer, les entreprises moyennes, petites ou artisanales existantes. En particulier, les entreprises non cotées éprouvent des diffi-

cultés lorsqu'il est nécessaire d'y injecter des capitaux nouveaux. La loi du 13 juillet 1978 contient déjà des dispositions pour pallier ces difficultés.

Dans le secteur du bâtiment et des travaux publics enfin, l'assainissement en cours frappe particulièrement des entreprises moyennes qui ont fait preuve de dynamisme dans l'innovation technologique. Si certains besoins d'équipement sont désormais largement pourvus, ce type d'entreprises doit néanmoins pouvoir continuer à jouer un rôle important, notamment pour la réhabilitation de l'habitat et les travaux nécessaires à l'amélioration du cadre de vie. Le Gouvernement et les collectivités locales soutiendront leur effort de modernisation et l'adaptation des conditions de travail.

3. *L'action offensive pour promouvoir les activités du futur.*

Pour contribuer au maintien d'une croissance soutenue au cours des prochaines années, il importe que la France poursuive et renouvelle les percées technologiques qu'elle a réalisées depuis une génération dans des activités nouvelles telles que la nucléaire, l'aéronautique, l'électronique, etc. et de les rentabiliser par une stratégie d'attaque des grands marchés qui s'ouvrent, l'état de la contrainte extérieure sera desserré. Des marges supplémentaires d'expansion et d'emploi se trouveront libérées.

Telle est l'ambition du Gouvernement. Elle se concrétisera par deux grandes options : une impulsion nouvelle à l'effort de recherche et d'innovation ; des projets-pilotes axés sur les activités du futur.

a) Donner un nouvel élan à l'effort de recherche et d'innovation technologiques.

Les moyens publics consacrés à la recherche sont parmi les plus élevés dans le monde. Si la France, en raison de sa taille, ne peut rivaliser avec les Etats-Unis, elle devance la Grande-Bretagne, elle se tient à peu de distance de l'Allemagne et du Japon.

Les dispositions seront prises pour que ce potentiel soit davantage mis au service de l'économie et de la société. Le lancement des actions correspondant aux thèmes prioritaires du VII^e Plan a déjà entraîné un premier redéploiement dont ont notamment bénéficié les secteurs de l'énergie et de la recherche industrielle. La mobilisation ainsi engagée va se poursuivre.

La recherche publique sera invitée à s'ouvrir davantage sur l'industrie. Le Gouvernement mettra à l'étude la création d'un dispositif permanent de prévision technologique intéressant les différents secteurs de l'activité industrielle.

Sans que soit pour autant sacrifiée la recherche de base, les moyens nouveaux seront avant tout consacrés à accroître la capacité innovatrice des entreprises du secteur productif.

Les conditions d'accès des petites et moyennes entreprises à l'innovation seront améliorées. A cet effet, les possibilités de contact entre ces entreprises et les organismes de recherche seront développées. Une partie significative des moyens financiers publics de recherche et de développement leur sera réservée. Les modalités d'octroi des aides seront allégées et accélérées.

b) Six projets-pilotes pour la promotion des activités du futur.

L'objectif central de la politique pour l'industrie est la compétitivité de nos entreprises. Mais il faut se garder de l'atteindre dans des conditions qui la mettraient en cause ultérieurement.

C'est pourquoi, tout en poursuivant cet objectif, il importe que la France préserve, dans un certain nombre de domaines essentiels, l'autonomie de décision qui permet le contrôle de l'innovation et des activités d'avenir, qui évite une dépendance excessive de l'extérieur pour des approvisionnements sensibles et finalement le déséquilibre des échanges qui conduirait à la dépendance financière.

Depuis 1974, la mise en place des industries du futur est déjà entreprise grâce à la mise en œuvre de grands programmes publics, notamment dans l'électronucléaire et les télécommunications : en quatre ans, les dépenses d'équipement des grandes entreprises nationales ont augmenté d'environ 35 p. 100 en volume, alors que les investissements industriels privés ont légèrement diminué. Les principaux de ces programmes arriveront à maturité au début des années 1980.

Il est nécessaire d'organiser le relai de ces programmes par un ensemble de projets nouveaux dont l'effet multiplicateur sur l'environnement industriel s'exercera par l'innovation, les commandes et des créations d'emplois généralement qualifiés. Ce sera possible grâce aux disponibilités financières que dégagera le plafonnement des besoins afférents aux programmes en cours d'exécution.

Aussi le Gouvernement a-t-il décidé d'appuyer son action offensive à moyen terme en matière industrielle sur plusieurs projets pilotes. Chacun de ces projets doit permettre à la France d'accroître de façon significative dans les dix ans qui viennent sa part du marché mondial dans les activités concernées.

Le présent rapport n'entend pas dresser la liste complète de ces projets. Il se limite à énumérer ceux d'entre eux dont l'importance apparaît déjà décisive. Certains correspondent à des programmes largement engagés. D'autres feront l'objet d'études et de décisions dans un proche avenir. D'une façon générale, ces projets constitueront la base de certains des programmes du VIII^e Plan. On n'y retrouvera pas le secteur des industries agro-alimentaires déjà mentionnées au chapitre II.

1° Economies d'énergie et énergies nouvelles :

Dans le domaine industriel, la France se fixe pour objectif d'être à l'horizon de dix ans, parmi les premiers producteurs de matériel économisant l'énergie ou permettant la mise en œuvre des énergies nouvelles. Les moyens correspondants sont déjà prévus.

2° Les circuits intégrés :

Les circuits intégrés, et plus généralement les composants électroniques, constituent déjà une véritable matière première universelle pour l'industrie, domaine dans lequel l'effort français est déjà important. Ces microcomposants commandent notamment l'évolution de secteurs aussi essentiels que l'électronique professionnelle, l'instrumentation scientifique et la mesure, l'informatique, l'automobile.

Le Gouvernement a montré, par des décisions récentes, l'importance qu'il attache à ce sujet. Son objectif est de faire en sorte que notre pays accède aux premiers rangs de la concurrence internationale dans ce domaine.

D'amples moyens sont dégagés à cet effet pour la recherche et le développement de produits nouveaux et la fabrication en série. Outre le développement du potentiel à assurer sur le territoire national, certains investissements à l'étranger pourront être facilités.

3° La « télématique » :

La « télématique », terme qui désigne le développement conjoint des communications, de l'informatique et de l'audio-visuel, offre un champ de progrès immense. Elle transformera la vie des générations futures.

Parce qu'elle conduit à des productions qui se développent à un rythme très rapide, et que les produits qu'elle fournit sont déjà assurés d'un large marché, elle constitue une des grandes chances de l'avenir.

L'industrie française de la télématique doit devenir à partir des années 1980, l'une des premières du monde. Le Gouvernement entend que l'administration française puisse jouer en ce domaine un rôle exemplaire qui servira ensuite de base à l'exportation des connaissances qui auront ainsi été acquises.

4° Les transports collectifs et la régulation du trafic urbain :

Ce projet n'est certes pas de même ampleur que les précédents, mais il concerne un domaine où la France dispose d'une forte assise industrielle. La demande de moyens collectifs de transport et de régulation du trafic continuera à croître rapidement pour trois raisons principales : le développement général des transports, le phénomène d'urbanisation rapide en cours dans le Tiers-Monde et la nécessité croissante pour de nombreux pays de rechercher les économies d'énergie.

Après l'intense effort de modernisation de l'équipement national dans ce domaine, il devient possible d'exploiter davantage notre potentiel à l'exportation. Un projet global couvrant les dix prochaines années sera préparé en étroite concertation avec les professions intéressées et arrêté au plus tard avant la fin du VII^e Plan.

5° L'espace :

L'utilisation de l'espace, par les applications qu'elle permet — télévision directe, télécommunications, transmissions de données, observations de la terre — constitue un enjeu de première importance pour les prochaines années.

La France mène en la matière, depuis quinze ans, une politique destinée à lui assurer la maîtrise des technologies indispensables. A ce titre, l'engagement d'un nouveau programme de satellite d'observation de la terre a été récemment décidé.

Afin de permettre à notre pays de jouer pleinement son rôle dans la maîtrise de l'exportation des techniques spatiales, la priorité va être donnée maintenant :

- au renforcement des actions de recherche sur les technologies de la communication spatiale ;
- au développement d'un organisme d'ingénierie spatiale tourné vers les marchés extérieurs.

6° La France et la conquête de la mer :

La France exerce sa souveraineté sur le troisième espace maritime du monde dont la superficie représente vingt fois celle du territoire national. La mer est le plus grand gisement du monde et le plus vierge. Le Centre national pour l'exploitation des océans (CNEXO) et nos industries spécialisées ont acquis une avance technologique sur plusieurs points essentiels.

C'est pourquoi le Gouvernement, après avoir créé la Mission de la mer, décide que l'adaptation du VII^e Plan sera marquée par un grand projet d'exploitation des océans, sans négliger pour autant les activités plus traditionnelles, et en particulier la pêche.

L'aquaculture et l'élevage d'animaux marins vont se développer rapidement dans les prochaines années. Le Gouvernement y pourvoira en réservant des sites favorables et assurant la formation de techniciens compétents.

Mais c'est surtout dans la recherche des ressources minérales et énergétiques qu'une mutation doit intervenir à partir de 1980. Elle sera fondée sur l'exploitation de nouvelles sources d'approvisionnement d'origine marine, le développement des technologies de grande profondeur et l'utilisation de l'énergie des mers. L'installation d'une unité expérimentale aura lieu dès la fin du VII^e Plan sur un site du Pacifique.

CHAPITRE IV

AMELIORER LA SITUATION DE L'EMPLOI

Les difficultés de l'emploi justifient à elles seules que l'on qualifie de crise la situation économique actuelle du monde occidental. Depuis 1974, le nombre de demandeurs d'emploi a approximativement doublé. Dans la Communauté économique européenne, le niveau de la population active occupée était sensiblement le même en 1973 qu'en 1965 et les experts estiment que, si la croissance ne dépassait pas 3 p. 100 par an, le taux de chômage pourrait s'aggraver dans les prochaines années.

Concernant les autres grands problèmes de la crise, qu'il s'agisse de l'inflation, de l'équilibre extérieur ou de l'adaptation des structures de production, les politiques à mettre en œuvre sont bien définies. En matière d'emploi, les phénomènes sont plus complexes, les facteurs un peu plus nombreux, les analyses plus controversées, les politiques à mener plus diversifiées.

Cependant, deux choses au moins sont certaines : d'une part quelle que soit l'ampleur des efforts mis en œuvre, il est illusoire d'espérer restaurer le plein emploi à court terme ; d'autre part, la question de l'emploi ne saurait être considérée comme de la seule compétence de l'Etat. Le chômage est un résultat du fonctionnement de la société tout entière. Chacun a son rôle à tenir pour l'amélioration de l'emploi.

I. — L'emploi et le chômage à mi-parcours du VII^e Plan.

A. — EXPLICATIONS DU PHÉNOMÈNE

1. L'évolution récente.

Le nombre des demandeurs d'emplois a plus que doublé en France depuis 1974, passant approximativement de 500 000 à 1,1 million.

L'immigration, pourtant, est arrêtée, l'exode rural s'est ralenti, l'arrivée des jeunes sur le marché du travail se fait de plus en plus tardivement, les bénéficiaires d'une retraite anticipée sont de plus en plus nombreux.

Dans le même temps, la durée hebdomadaire du travail a continué de diminuer à un rythme relativement rapide : elle a baissé de cinq heures en moyenne, au cours des dix dernières années. En 1967, la durée de la semaine de travail des ouvriers était en France de quatre heures supérieure à celle de l'Allemagne. Aujourd'hui, la différence n'est plus que de deux heures.

Le nombre de demandeurs d'emploi a en fait commencé à s'accroître bien avant la récession de 1974-1975 : il a doublé de 1965 à 1974 malgré la très forte expansion.

2. Ses principales causes.

Le premier facteur est de nature économique. La vive inflation apparue dans la plupart des économies industrielles à la fin des années soixante, le ralentissement de la croissance, intervenu dès la crise pétrolière de 1973-1974, ont entraîné un brusque accroissement du sous-emploi, simultanément dans tous les pays développés. Cette conséquence était inéluctable dès lors qu'aucun de ces pays ne pouvait réduire de façon massive la croissance de la productivité du travail, dont la sauvegarde constituait le moyen essentiel de maintenir la compétitivité de ses entreprises.

La rupture de 1974-1975 a, d'autre part, accru l'intensité des mouvements de restructuration de l'appareil productif de notre pays, déjà sensibles depuis 1965. Ces mutations structurelles, résultant à la fois du progrès technique et de la rigueur de la concurrence internationale, ont affecté particulièrement certains secteurs et certaines régions. Quels que soient le rythme de la croissance et l'adaptation de l'offre à la demande d'emplois, les ajustements de main-d'œuvre ne sont pas instantanés. Le volume du chômage augmente donc en période d'intense restructuration, sans que ce phénomène traduise forcément une diminution sensible du nombre total des personnes employées. Mais dès lors que la croissance nette du nombre des emplois se ralentit, les durées de chômage s'allongent et frappent particulièrement des populations plus vulnérables que d'autres.

Le second facteur, de caractère démographique, est, dans une large mesure, propre à la France. Il y a une vingtaine d'années, entre 1954 et 1962, par exemple, l'augmentation de la population active, imputable au seul effet de démographie (immigration exclue), était de 20 000 par an. Elle atteint actuellement, comme le montre le tableau ci-dessous, environ 160 000 par an, soit près de dix fois plus. Le nombre est la résultante de deux éléments principaux. D'une part, les classes de jeunes qui arrivent sur le marché du travail sont parmi les plus nombreuses que la France ait jamais connues. D'autre part, il se trouve que ces arrivées nombreuses ont lieu au moment même où les classes anormalement peu nombreuses, nées pendant la guerre de 1914-1918, atteignent l'âge de la retraite.

*Evolution de la population active et de l'emploi de 1954 à 1975.
(En moyennes annuelles et en milliers.)*

	PERIODES		
	1954-1962	1962-1968	1968-1975
1. Population active totale.	0	+ 200	+ 190
Dont :			
Incidence démographique.			
Augmentation de l'activité des femmes de 25 à 54 ans.....	+ 20	+ 130	+ 160
Autres facteurs (notamment immigrations et rapatriés)	— 4	+ 10	+ 110
	— 16	+ 60	— 80
2. Population active occupée.	+ 14	— 160	+ 130

Source : recensements de la population INSEE.

Ce phénomène, particulièrement important pour nous, ne signifie évidemment pas que les jeunes Français soient trop nombreux. Il ne faut que souligner les difficultés qu'éprouve actuellement notre pays par suite d'une histoire démographique mouvementée ayant entraîné des déséquilibres entre les effectifs des générations successives. Cela ne doit pas faire oublier que, comme il a été précisé au chapitre précédent, ces nouvelles générations de Français mieux formés jouent un rôle particulièrement actif dans les secteurs avancés de l'économie — y compris l'agriculture, et constituent une chance pour le pays. D'autre part, l'accident démographique qui caractérise la situation actuelle de la France s'atténuera à partir de 1933. La planification se doit d'en tenir compte en soulignant qu'il y a là une raison supplémentaire pour éviter toute mesure qui serait irréversible concernant, par exemple, l'âge de la retraite.

Un troisième facteur, qui concerne tous les pays développés, contribue à rendre difficile l'ajustement de l'offre et de la demande de travail. C'est la modification profonde du comportement de certaines parties de la population devant l'activité professionnelle.

Il s'agit, en premier lieu, de l'augmentation constante du taux d'activité féminine. Son incidence a quintuplé depuis vingt ans passant d'environ 18 000 par an de 1954 à 1958, à environ 90 000 par an depuis 1974. Pour que le taux d'activité des femmes puisse être égal à celui des hommes, une arithmétique grossière montre qu'il faudrait créer quelque 4,8 millions d'emplois supplémentaires. Ces données ne signifient pas que notre société doive freiner le mouvement profond qui porte les femmes vers l'activité professionnelle. Mais elles mesurent l'ampleur des adaptations nécessaires, dans ces conditions, pour retrouver le plein emploi.

Il s'agit, en second lieu, de ce que le VII^e Plan appelle le « chômage d'incohérence » qui résulte d'une inadaptation croissante entre la nature des emplois offerts et la nature des emplois demandés. « A côté d'un nombre limité de postes hautement qualifiés, l'industrie et même le secteur tertiaire ont tendance à proposer une proportion élevée, sinon accrue, d'emplois banals constitués de tâches répétitives et parcellaires, qu'une main-d'œuvre sans qualification peut tenir. Au contraire, du côté de la demande, l'élévation de la culture générale et des connaissances des jeunes travailleurs appelle un relèvement de la qualité des tâches à remplir » (1).

Cette situation révèle une insuffisante adaptation des emplois offerts aux aspirations de la population française et notamment des jeunes. Or, cette adaptation n'est pas seulement nécessaire d'un point de vue social. Elle s'impose tout autant, on l'a dit, pour des raisons économiques : dans tous les secteurs soumis à la concurrence internationale, un pays développé qui veut maintenir sa compétitivité doit se spécialiser dans des types de production qui exigent le recours à une main-d'œuvre qualifiée.

3. On comprend ainsi pourquoi l'on a pu dire qu'il n'y a pas un chômage mais des chômeurs. Ce phénomène devient de moins en moins homogène : d'une part, il frappe davantage certaines catégories (jeunes, femmes, personnels non qualifiés, travailleurs âgés), d'autre part, il recouvre des situations de gravité inégale. L'effort consenti par la France pour indemniser les chômeurs est considérable puisque son coût a triplé entre 1974 et 1977, pour atteindre près de 20 milliards de francs.

Cela, toutefois, ne donne à personne le droit d'en être satisfait. La France ne saurait prendre son parti d'un chômage durablement élevé et tout doit être fait pour le combattre. En parti-

(1) VII^e Plan, Documentation française, p. 2.

culier, les efforts spécifiques déjà engagés doivent être poursuivis en faveur des jeunes mal préparés à l'insertion professionnelle et sociale, qui risqueraient de se voir condamnés à rester enfermés dans une existence demoralisante et désœuvrée aux confins de la société.

B. — DIFFICULTÉS DU PROBLÈME

1. Des solutions globales ?

L'attrait des solutions globales au problème du chômage est d'autant plus trompeur que ces prétendues solutions sont rarement décrites avec précision. On se borne à les évoquer, ce qui ne les empêche pas de répandre l'illusion.

La première d'entre elles consisterait, pour l'Etat, à répartir autoritairement la quantité de travail supposée préexistante à l'opération. Ce serait, pour le pays, le plus sûr chemin du sous-développement.

Le mythe de la réduction globale et instantanée de la durée du travail, qu'elle soit hebdomadaire, annuelle ou qu'elle concerne l'âge de la retraite, cache le fait que les travailleurs ne sont pas interchangeables ni les postes de travail fractionnables à volonté. Une telle orientation ne peut être que progressive et différenciée, afin de tenir compte à la fois des possibilités des entreprises et des situations inégales des salariés en matière de conditions d'emploi et de travail. C'est ainsi que la durée moyenne du travail a baissé d'environ cinq heures en France au cours des dix dernières années. Cette réduction est bénéfique. Elle nous conduit vers d'autres progrès, fondés sur l'extension des libertés et la possibilité ouverte à chacun de mieux s'approprier son existence. Cette baisse a résulté de négociations collectives entre organisations professionnelles et syndicales, permettant ainsi la prise en compte de la situation réelle des entreprises et assurant la progressivité de cette réduction. La puissance publique, quant à elle, a fixé le cadre de ces négociations et les a complétées par la réduction de la durée maximale du travail et par d'autres mesures d'aménagement du temps de travail.

Aujourd'hui encore, le Gouvernement n'entend pas intervenir de façon autoritaire mais se limiter à une politique d'incitation. Il encouragera les négociations susceptibles de jouer un rôle actif dans l'aménagement du temps de travail sous ses diverses formes. Suivant les recommandations du Conseil économique et social, les équivalences (régime suivant lequel le nombre d'heures payées est inférieur au nombre d'heures de présence au travail) devront être progressivement réduites, en fonction des situations spécifiques de certains secteurs. Une attention particulière sera portée au travail posté ainsi qu'aux travaux pénibles. En outre, la réduction de la durée maximale du travail fera prochainement l'objet d'un projet de loi.

Le Gouvernement tirera les conséquences des négociations en proposant au Parlement des modifications législatives, notamment pour la durée maximale du travail et la rémunération des heures supplémentaires.

En outre, il poursuivra ses efforts auprès de ses partenaires de la Communauté européenne pour parvenir à une meilleure harmonisation des législations sociales européennes affectant directement les charges des entreprises.

Si la réduction progressive de la durée du travail doit être poursuivie, ce mouvement ne saurait, dans les circonstances présentes, s'accompagner d'une aggravation importante des charges des entreprises de nature à compromettre leur compé-

tivité; la réduction de la durée ne peut donc se faire avec une compensation salariale intégrale. Sinon, elle aboutirait à l'opposé des résultats attendus en matière d'emploi : l'augmentation des coûts conduirait les entreprises à limiter leur développement.

Pour une raison économique analogue, il serait absurde de rechercher dans la voie d'une limitation des investissements la solution au problème de l'emploi. Le refus du progrès conduirait en fait à une limitation volontaire du revenu national et du pouvoir d'achat de l'ensemble des Français. Qui le souhaite ?

2. La question de la relance.

Mais, c'est la question de la relance qui est posée avec le plus d'insistance, face à la situation présente de l'emploi. Tout est prétexte à l'alimenter : les habitudes du passé et l'espoir d'en renouveler les performances ; l'ampleur des besoins non satisfaits à des capacités de production sous-employées ; des intérêts qui n'osent pas s'avouer et surtout la situation peu favorable de l'emploi.

L'argument que forme ce faisceau de fausses évidences et de vraies difficultés doit être rejeté.

Même si les circonstances permettaient une forte accélération de la croissance, celle-ci ne suffirait pas à résoudre le problème de l'emploi, dont on a vu qu'il ne tenait pas seulement au ralentissement de la croissance.

Le taux maximum de la croissance que l'économie française peut obtenir à moyen terme, c'est-à-dire sur une durée de l'ordre de cinq à dix ans, est déterminé par sa capacité à maintenir l'équilibre de ses échanges extérieurs, à adapter l'appareil de production, à maîtriser l'inflation. Si nous venons de connaître une croissance ralentie, de 1975 à 1978, par rapport à celle que nous avons enregistrée auparavant, c'est essentiellement parce que la croissance de l'économie mondiale a elle-même été plus faible. Dans un tel environnement, une politique de relance limitée à la France ne manquerait pas de se traduire par un surcroît d'importations de nature à compromettre notre balance commerciale. Une telle politique serait inéductablement rapidement suivie par une opération inverse d'assainissement, voire de déflation, d'autant plus rigoureuse et durable que la relance aurait été plus vive.

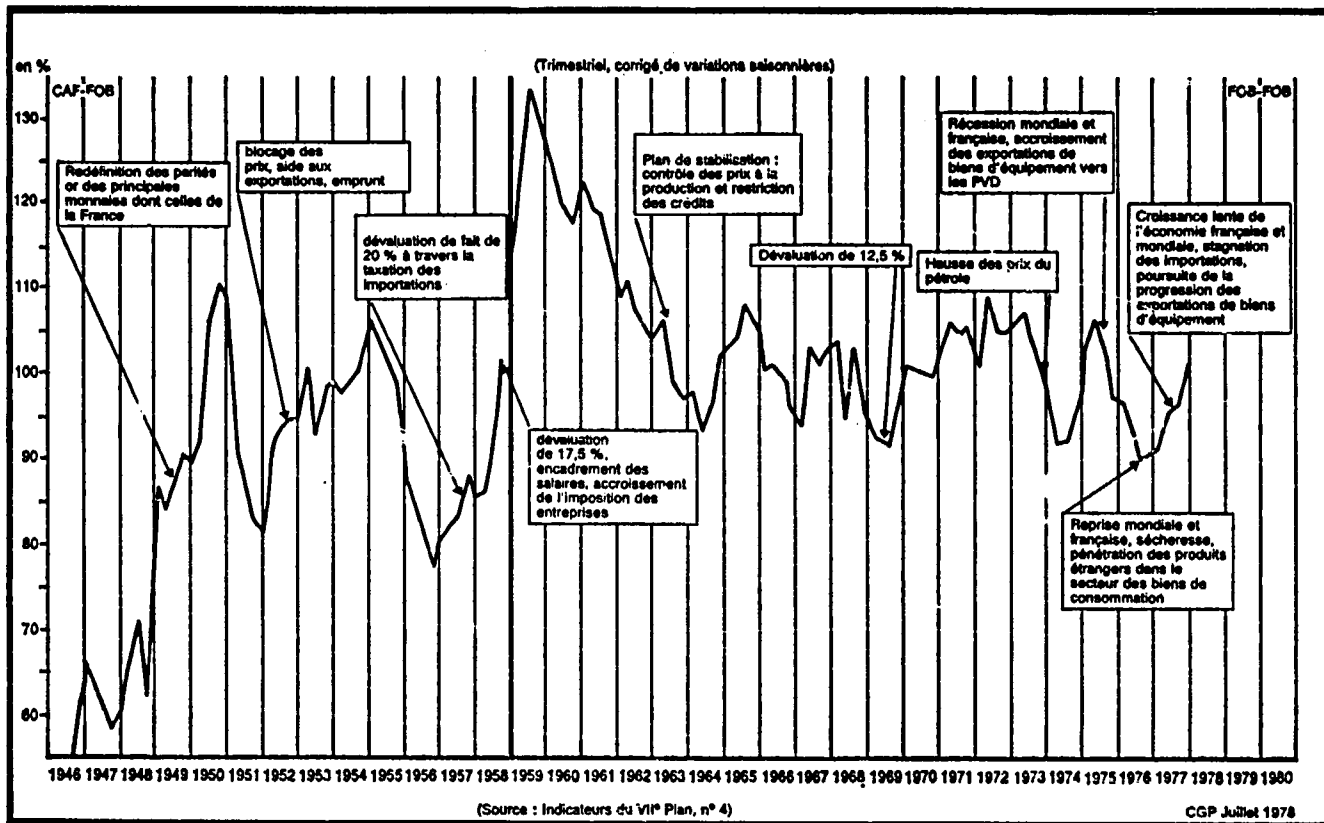
Une économie forte est incompatible avec une croissance en zigzag.

Cette conclusion n'est pas seulement attestée par l'analyse économique et l'exemple des pays étrangers, elle s'inscrit, avec une régularité implacable, tout au long de la ligne de vie de notre économie depuis trente ans, telle que la résume le graphique G : les commentaires qui figurent sur ce graphique rappellent que chaque phase de déséquilibre commercial a dû être suivie d'une période de rééquilibrage provoquant une réduction de la croissance.

La croissance qui assurera le meilleur emploi des Français doit donc être régulière et durable. Elle ne sera obtenue qu'en respectant les deux principes suivants :

— il est nécessaire de consolider le redressement accompli depuis 1976. Est-il besoin de souligner à nouveau que la maîtrise de l'inflation constitue la condition première du succès ? Nous ne devons pas, notamment, nous écarter des principes de politique monétaire qui ont été définis ;

— la France, ouverte sur le monde, et appartenant à la Communauté européenne, saisira les chances qu'offre la concertation internationale. La création en Europe d'une zone de stabilité et de coopération monétaire dont la réunion, de Brême, en juillet 1978, a posé les fondements, peut ouvrir des perspectives nouvelles à notre économie.



Graphique C

Taux de couverture du commerce extérieur.

Compte tenu des résultats déjà acquis dans notre redressement et d'une meilleure concertation européenne, il est possible d'envisager, pour la fin du VII^e Plan (1979 et 1980), une croissance plus soutenue qu'en 1977-1978, sans compromettre nos équilibres.

Toutefois, il est essentiel que les actions de soutien qui pourraient être mises en œuvre soient déterminées avec soin, dans leur ampleur et leurs points d'application. Celles qui pourront contribuer le plus efficacement à une croissance équilibrée sont les actions structurelles permettant de desserrer la contrainte extérieure et d'adapter l'appareil productif. Elles ont été décrites dans les deux chapitres précédents.

3. Des cheminements multiples.

Les problèmes de l'emploi sont aujourd'hui trop divers pour pouvoir faire l'objet d'une solution simple et unique. La résorption du chômage ne pourra être que progressive. De multiples cheminements devront être empruntés. Tout l'effort de consolidation, défini dans les chapitres précédents, y contribuera.

Des actions spécifiques de vaste portée ont été entreprises en faveur des diverses catégories de demandeurs d'emploi. Elles seront poursuivies, complétées et adaptées si nécessaire.

L'insertion professionnelle des jeunes, après le Pacte national pour l'emploi, mis en œuvre en 1977 et adapté en 1978, conservera la première place dans la politique de l'emploi.

Le chômage d'incohérence révèle la distorsion qui s'est créée entre le système d'enseignement et la nature des emplois offerts ; cette distorsion apparaît aujourd'hui d'autant plus préoccupante que, jusqu'à la crise, elle restait voilée par la multiplication des emplois de cadres et de techniciens, ainsi que par l'appel massif à la main-d'œuvre immigrée. Les questions qu'elle soulève sont d'une difficulté telle que leur solution ne peut être élaborée et mise en œuvre que progressivement. La seconde phase du VII^e Plan verra se poursuivre et s'intensifier les actions menées par le Gouvernement en vue d'une meilleure adaptation du système d'enseignement et d'une transformation progressive des postes de travail.

Il s'agit notamment d'accentuer les efforts entrepris depuis 1974 pour améliorer les conditions de travail et rendre le travail manuel plus attrayant pour les jeunes Français. L'impératif social rejoint ici la nécessité économique. Le Gouvernement stimulera les négociations au niveau des branches en vue d'établir, par un élargissement des grilles de rémunération et une priorité à l'augmentation du pouvoir d'achat des ouvriers, de véritables perspectives de promotions et de carrières ouvrières.

Les grandes usines, qui sont situées dans des zones de concentration urbaine et emploient une forte proportion de main-d'œuvre immigrée, doivent renouveler leurs méthodes de production. Il s'agit aussi d'encourager la création d'établissements industriels de taille humaine, adaptés aux petites et moyennes villes où ils font trop souvent défaut.

Ces préoccupations devront inspirer les opérations de conversion menées avec le concours des pouvoirs publics.

Pour les travailleurs licenciés à la suite de difficultés économiques, il y a autant de situations particulières que de bassins d'emplois, de secteurs d'activités et de qualifications. La seconde phase du VII^e Plan sera donc caractérisée dans ce domaine par un effort nouveau de stimulation des initiatives régionales et locales, de caractère privé autant que public, associant l'ensemble des parties concernées, notamment les organisations professionnelles et syndicales.

Le développement des emplois à temps partiel constitue une autre approche. Ce type de travail, bien qu'en nette progression, demeure encore nettement moins développé en France que chez nos principaux partenaires. Or, il attire particulièrement les jeunes pour lesquels il constitue un moyen d'intégration progressive dans la vie active, les travailleurs âgés auxquels il permet un passage progressif vers l'inactivité, ainsi que les femmes à certaines périodes de leur vie.

C'est suivant l'ensemble de ces principes, à travers une multiplicité de mesures nouvelles, dont l'ensemble définit un nouveau type de solidarité nationale, que nous parviendrons progressivement à une croissance plus créatrice d'emplois, d'emplois sains et durables.

II. — Une croissance plus créatrice d'emplois.

A. — L'AMÉLIORATION DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Ces instruments, conçus dans des circonstances très différentes de la situation actuelle, apparaissent, aujourd'hui, souvent mal adaptés, qu'il s'agisse des appareils de formation professionnelle, de placement ou de l'indemnisation du chômage.

1. *L'amélioration du système de formation professionnelle est décisive pour favoriser l'insertion des jeunes dans la vie active.*

La possibilité de recevoir une formation professionnelle préparant plus directement à l'emploi, sera étendue aux jeunes Français qui n'en bénéficient pas encore : c'est l'une des lignes de force de la réforme du système d'éducation (loi du 11 juillet 1975) en cours d'application. Dans l'immédiat, il s'agit d'assurer la transition entre l'école et l'emploi, pour les jeunes qui n'ont pas reçu une formation professionnelle adaptée, ainsi que la réinsertion d'adultes qui cherchent un emploi après une période plus ou moins longue d'inactivité.

L'expérience ancienne de l'apprentissage et celle, plus récente, du Pacte national pour l'emploi montrent l'intérêt que présentent, pour les jeunes travailleurs, les systèmes combinant l'exercice d'une activité professionnelle avec un enseignement pratique et théorique.

Pour faciliter le passage entre l'école et la vie active, des modalités pour la mise en place d'un véritable enseignement alterné seront définies en liaison avec les organisations concernées. Un projet de loi est préparé à cette fin.

Le développement des formules existantes, contrats emploi-formation, apprentissage, congé-éducation, sera poursuivi ; leur amélioration fera l'objet d'un examen par les pouvoirs publics et les représentants des employeurs et des salariés. Même pour des jeunes disposant déjà d'une formation professionnelle, l'insertion dans un emploi stable nécessite une période d'adaptation et d'orientation dans l'entreprise dans les premiers mois de la vie active. L'Etat participera sous des formes adaptées aux charges qu'un tel effort entraînera pour les entreprises.

2. *L'amélioration des conditions de travail et des relations professionnelles.*

Dans les mêmes régions, les mêmes branches et les mêmes qualifications, on observe souvent, en dépit d'un chômage élevé, de nombreuses offres d'emplois non satisfaites. Cela s'explique, pour partie, par les insuffisances de la formation profession-

nelle. Mais, la résorption des discordances multiples qui existent entre les offres et les demandes d'emplois, appelle également un effort accru pour aménager les postes de travail en fonction des aspirations des travailleurs.

A défaut de cela, même si demain la croissance reprenait un rythme rapide, les problèmes de l'emploi n'en seraient pas résolus pour autant. Comme le souligne le VII^e Plan, le plein emploi passe par le meilleur emploi et la politique de lutte contre le chômage est inséparable de la politique des conditions de travail.

Il s'agit d'abord des conditions physiques du travail : hygiène, sécurité, confort. Le strict respect du Code du travail et des conventions collectives en la matière est particulièrement important ; le renforcement des services de l'inspection du travail, prévu par le VII^e Plan et en partie déjà réalisé, sera poursuivi.

Les comités d'hygiène et de sécurité et les commissions d'amélioration des conditions de travail verront leurs compétences élargies. L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail verra ses moyens renforcés. Les travaux de recherche appliquée sur les conditions de travail seront développés.

Les travailleurs sont de plus en plus sensibles à la qualité des relations sociales dans l'entreprise. La responsabilité des salariés, notamment au niveau où s'exerce quotidiennement leur activité professionnelle, doit être développée en relation avec une participation croissante à la gestion des entreprises. C'est aux employeurs et aux organisations de salariés qu'il revient de combler certains retards de la société française dans ce domaine. Le Gouvernement, quant à lui, prendra les mesures de sa compétence à cet effet.

L'accès des salariés à la propriété de leur entreprise sera facilité par la distribution d'actions gratuites, qui fera l'objet d'un projet de loi prochainement déposé au Parlement. En outre, ainsi qu'il a été dit au chapitre précédent, le Gouvernement a soumis au Conseil économique et social un projet de loi prévoyant la participation des cadres au conseil d'administration ou au conseil de surveillance des sociétés anonymes de plus de 500 personnes et lui a demandé son avis sur l'opportunité d'étendre cette participation à tous les salariés de l'entreprise.

3. Un meilleur fonctionnement du marché du travail.

En 1977, l'Agence nationale pour l'emploi a enregistré plus de 3 millions de demandes d'emploi. Les instruments de la politique de l'emploi n'ont pas été conçus pour fonctionner à une telle échelle.

Si les sommes consacrées à l'indemnisation du chômage sont considérables, la complexité du système, mis en place pour répondre à des situations nouvelles, est telle qu'elle engendre des disparités. Il est, en outre, peu incitatif à la recherche d'emploi.

Sur la suggestion du Gouvernement, les partenaires sociaux ont commencé à réexaminer le dispositif d'indemnisation du chômage total. Il convient que cet examen permette, à dépense équivalente, d'aboutir à une réforme d'ensemble visant une meilleure équité et une plus forte incitation à la reprise d'un emploi.

Le développement du service public de l'emploi fait l'objet d'un programme d'action prioritaire du VII^e Plan. Son application a permis une augmentation considérable des effectifs de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du nombre de ses points d'implantation.

Outre l'augmentation des moyens de l'Agence, il convient d'améliorer l'effort de prospection des offres d'emploi et, par conséquent, le placement des demandeurs d'emploi. L'Agence s'efforcera de recruter des personnels ayant une forte expérience de la vie en entreprise. Le service public de l'emploi offrira ainsi un ensemble de prestations améliorées pour informer et conseiller ses usagers et faciliter leur insertion ou leur réinsertion professionnelle durable.

4. Emplois publics ou d'utilité collective.

Dans toute la mesure compatible avec les équilibres financiers, l'Etat et les collectivités publiques continueront de créer des emplois dans les services collectifs.

D'autres services d'utilité collective, créateurs d'emplois, peuvent être assurés par des organismes privés dans des activités au moins partiellement rémunérées par l'usager (travaux d'entretien, de dépollution, de restauration du patrimoine architectural, etc.). Les expériences réalisées dans ce sens depuis 1977 pourront se développer au cours de la seconde phase du VII^e Plan, l'Etat apportant un concours financier temporaire.

Les artisans éprouvent des difficultés à recruter les compagnons et apprentis. Il en résulte une mauvaise satisfaction des besoins de la population concernant notamment les réparations et l'entretien.

Le Gouvernement est résolu à remédier progressivement à cette situation en améliorant la situation des apprentis et des compagnons. L'objectif qu'il vise est que l'apprenti cesse d'être défavorisé par rapport à l'étudiant.

B. — L'ASSOUPLISSEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

Autant une réduction brutale et indifférenciée de la durée du travail irait à l'encontre de ses propres objectifs, autant il est souhaitable de mieux répondre à la demande d'emplois, en allégeant le travail posté et en rattrapant notre retard pour ce qui concerne le travail à temps partiel.

1. En moins de vingt ans, de 1957 à 1974, la proportion des ouvriers postés dans les industries de transformation (non compris le bâtiment) a plus que doublé: elle est passée de 14,3 p. 100 à 31,3 p. 100.

Certes, seule une minorité de ces travailleurs postés sont employés en semi-continu (trois équipes) ou en continu (quatre équipes), ce qui limite l'extension du travail de nuit et de week-end. Les autres (61 p. 100 en 1974) sont occupés à deux équipes par jour.

Cette extension considérable du travail posté signifie qu'une proportion croissante de la population ouvrière est soumise à des conditions d'emploi souvent pénibles. En revanche, d'un point de vue économique, l'allongement de la durée d'utilisation des équipements constitue un facteur irremplaçable de progrès de la productivité et de renforcement de notre compétitivité industrielle.

Il faut donc concilier l'utilisation intensive des investissements et l'amélioration du sort de ceux qui concourent directement à la compétitivité de notre industrie.

Le Gouvernement a déjà pris les dispositions pour limiter l'extension du travail en continu, et la poursuite du programme d'action prioritaire n° 12 devra permettre la mise en place progressive d'une cinquième équipe. L'Etat invitera les partenaires sociaux à négocier les étapes permettant de parvenir à cet objectif ; c'est également par la voie de la négociation que seront examinées les conditions d'une réduction de la durée du travail posté, spécialement pour les travaux pénibles.

Plus généralement, le Gouvernement entend encourager les recherches des formules d'assouplissement du temps de travail qui tiennent compte des aspirations du monde du travail sans nuire à la compétitivité de l'économie française.

Ainsi, la seconde phase du VII^e Plan sera caractérisée, en ce qui concerne le travail posté, par une meilleure conciliation des impératifs économiques et du progrès social.

2. D'après une récente enquête du Ministère du Travail, une proportion notable de salariés à temps plein opterait pour le travail à temps partiel, avec une rémunération proportionnelle, s'ils en avaient la possibilité. Ce sont principalement des jeunes, des mères de famille et des salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans.

Partout, dans les nations développées, le travail à temps partiel se développe à un rythme rapide.

La rigidité particulière de notre système social sur ce point s'explique par trois facteurs principaux : les réticences des employeurs devant les coûts de gestion d'un personnel plus nombreux, celles des organisations syndicales soucieuses de la protection des emplois et des possibilités de carrières ; enfin, certains redoutent que l'extension des possibilités d'emplois partiels n'entraîne une augmentation de la demande d'emploi.

Le Gouvernement considère néanmoins l'assouplissement des horaires et de la durée du travail comme un moyen précieux de lutter contre les perturbations de la vie familiale qui résultent des horaires de travail.

Il estime enfin que le travail à temps partiel peut constituer un bon moyen de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes.

En conséquence, le Gouvernement estime nécessaire qu'un nombre croissant d'emplois à temps partiel soient créés. Les dispositions concernant les services publics et entreprises publiques seront prises. D'autre part, les organisations professionnelles et syndicales seront consultées sur les mesures réglementaires et législatives à adopter en vue de donner des garanties suffisantes aux travailleurs à temps partiel et d'aménager le régime des charges sociales les concernant.

Des expériences de création d'emplois à temps partiel seront réalisées en 1979 dans le secteur privé.

Le Ministre du Travail et de la Participation étudiera, en liaison avec les partenaires sociaux, les modalités selon lesquelles, dans les zones de conversion, les travailleurs victimes de licenciements pourraient prendre une activité à temps partiel avec, pour une période temporaire, un complément de rémunération.

Pour en mesurer la portée, il convient de noter que, par la souplesse qu'il comporte et les libertés qu'il ouvre, l'ensemble des mesures ainsi prévues répond à la diversité croissante des besoins et des situations en matière d'emploi dans les sociétés industrielles développées. En permettant à chacun d'exercer un arbitrage personnel entre la durée de son travail et le niveau de son revenu, elles correspondent au mouvement socio-culturel.

C. — L'EMPLOI ET LA NÉGOCIATION SOCIALE

Pas plus que le taux de la croissance ou de l'inflation, celui du chômage ne se décrète : il résulte de tout un ensemble de données et de comportements économiques et sociaux. Toute innovation réussie, tout progrès de productivité tend directement à le réduire. A l'inverse, tout gaspillage d'énergie ou de matières premières, toute aggravation d'une rigidité, toute extension de droits acquis risquent de l'aggraver ; ainsi, une société qui se bloque ferme les portes de l'avenir devant sa propre jeunesse.

C'est dire que, pas plus que les problèmes de la croissance ou de l'inflation, ceux de l'emploi ne peuvent être résolus par l'Etat seul : c'est d'abord des partenaires sociaux, entreprises et travailleurs, que dépend le progrès de l'emploi. C'est pourquoi le Gouvernement attache une si grande importance à l'extension des négociations collectives. Dans sa lettre du 27 avril 1978, adressée aux organisations professionnelles et syndicales, le Premier ministre soulignait que « les problèmes de l'emploi, compte tenu des perspectives économiques des prochaines années, doivent donner lieu à une approche globale, intégrant notamment la modernisation industrielle, le développement régional et la formation professionnelle ».

L'amélioration du débat économique et social implique une diversification de l'information. Dans cet esprit, le Gouvernement encouragera le renforcement et la création d'organismes d'analyse et de prévision économiques indépendants de l'administration. En outre, le ministre de l'Economie consultera les organisations professionnelles et syndicales sur les moyens propres à améliorer le fonctionnement d'instances consultatives telles que la Commission des comptes et budgets économiques de la nation.

La négociation des salaires ne saurait se dérouler indépendamment de la situation de l'emploi. L'accroissement des effectifs employés peut et doit être la contrepartie de la modération dans la croissance des revenus : les accords d'entreprises ou de branches devraient prendre en compte ce nouvel arbitrage. Simultanément, il serait normal que la garantie de sécurité de l'emploi s'accompagne d'un rythme moins élevé de progression des salaires.

Sur un plan plus général, il souhaite que le champ des négociations continue à s'étendre pour mieux prendre en compte les conditions de travail.

Le Gouvernement invitera les organisations professionnelles et syndicales à définir les moyens propres à favoriser le développement des relations conventionnelles. Le rôle de la commission supérieure des conventions collectives sera renforcé. Cette instance de concertation se verra confier entre autres tâches la mission de suivre et d'orienter l'évolution du système de conventions collectives et d'assurer une information permanente sur les accords et conventions déjà signés. L'opportunité d'une intervention plus active de l'Etat en la matière sera alors examinée.

Si l'ensemble du dispositif des négociations collectives s'articule autour des branches professionnelles, il est important que les négociations se développent au sein des entreprises. Là encore, la commission supérieure des conventions collectives sera chargée d'établir un bilan des accords d'entreprises.

Le développement récent des négociations professionnelles a déjà abouti dans le domaine salarial à des résultats appréciables. Le bilan qui sera établi à la fin de l'année 1978 par le Ministre du Travail et de la Participation, avec le concours des organisations intéressées, permettra d'évaluer les résultats de cette procédure et d'envisager la manière d'assurer, de façon permanente, son fonctionnement satisfaisant.

CHAPITRE V

REVISION DE PROGRAMMES D'ACTION PRIORITAIRES

I. — Exposé des motifs.

Le VII^e Plan comporte un ensemble d'engagements précis, de caractère financier et administratif, rassemblés dans vingt-cinq programmes d'action prioritaires.

Ces programmes ont pour objet, malgré des contraintes budgétaires particulièrement sévères, de concentrer l'effort des pouvoirs publics sur les objectifs d'action jugés prioritaires et de mettre les moyens correspondants à l'abri des fluctuations économiques.

Portant sur une fraction limitée des dépenses civiles de l'Etat, les programmes d'action prioritaires marquent un progrès dans la programmation à moyen terme des finances publiques. Leur financement fait effectivement l'objet de dotations prioritaires de la part des ministères concernés qui doivent consentir, dans certains cas, un effort particulier de redéploiement budgétaire et veiller à une meilleure coordination administrative. Ces programmes présentent un caractère impératif, sans toutefois exclure le minimum de souplesse nécessaire. C'est ainsi qu'en cours d'exécution, des ajustements ou des compléments ont été apportés à certains d'entre eux.

Dans l'ensemble, au terme de leur troisième année d'exécution, le bilan des programmes d'action prioritaires se révèle positif. Cependant, l'adaptation du Plan à mi-parcours appelle une remarque pour l'un d'entre eux et conduit à en modifier deux autres pour des motifs différents.

Face à la situation de l'emploi et dans le cadre de sa politique d'ensemble, le Gouvernement a été conduit à lancer en juillet 1977 un ensemble de mesures pour améliorer l'insertion professionnelle des jeunes. Ce pacte national pour l'emploi, qui porte sur un montant de crédits importants (1 325 millions de francs en 1977, 2 385 en 1978 et 1 190 en 1979), s'est notamment traduit par l'extension, à tous les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans, du bénéfice de stages de formation rémunérés et le développement des stages pratiques en entreprises. Il accroît les crédits prévus et élargit la portée des actions qui composaient initialement le programme n° 11 : la préformation, la préparation à la vie professionnelle, les contrats emploi-formation permettant d'acquérir une formation tout en occupant un emploi, les formations finalisées de second cycle universitaire (maîtrises de sciences et techniques).

Deux programmes doivent faire l'objet d'une révision :

— le programme n° 6 (assurer la liaison fluviale mer du Nord—Méditerranée) qui a subi un retard important en raison de certaines difficultés de financement ;

— le programme n° 19 (humaniser les hôpitaux) qui doit, pour pouvoir être mieux réalisé que dans le passé, comporter l'introduction d'une action nouvelle.

II. — Dispositif de la révision.

A. — PROGRAMME N° 6

Assurer la liaison fluviale mer du Nord—Méditerranée.

Ce programme comportait :

— l'achèvement des travaux à réaliser dans les vallées du Rhin, du Rhône et de la Saône (représentant 40 p. 100 du coût budgétaire du programme) ;

— l'engagement des travaux de franchissement du seuil de Bourgogne (représentant 60 p. 100 du coût budgétaire du programme).

Les travaux engagés dans les vallées progressent dans l'ensemble, en dépit de quelques difficultés, conformément aux prévisions initiales. Le taux d'exécution prévisionnel de cette partie du programme s'établit à environ 69 p. 100 à la fin de 1979.

Par contre, le franchissement du seuil a pris un retard très important qui appelle une révision des objectifs fixés par le VII^e Plan. Le taux d'exécution prévisionnel de cette partie du programme s'établit à environ 2 p. 100 à la fin de 1979.

Les études principales (études techniques et études d'impact sur l'environnement) sur ce franchissement ont, certes, été réalisées. De même, à l'issue d'une enquête préalable approfondie, la déclaration d'utilité publique du projet a été prononcée en juin 1978.

Mais le plan de financement de l'opération n'a pas encore pu faire l'objet d'un accord entre les différentes parties intéressées. Les modalités de la participation des régions et des collectivités locales concernées restent en particulier à arrêter. De même, la désignation du maître d'ouvrage n'a pas encore pu intervenir. Le retard dès maintenant acquis frappe de caducité la partie du programme consacrée à l'aménagement du bief Niffer-Brunstatt.

La construction de deux écluses à grand gabarit, à Niffer et à Brunstatt, et l'aménagement du tronçon du canal de Huningue ne pourront être menés à bien, comme il était prévu, au cours de la période du VII^e Plan. L'échéancier des travaux du seuil doit donc être révisé. Seule la réalisation des acquisitions financières semble pouvoir être poursuivie conformément aux objectifs initiaux, à condition que les dotations budgétaires soient augmentées.

Le texte révisé du programme n° 6 est le suivant :

b) Contenu.

« Le programme comporte :

« — sur la Saône, la construction des ouvrages permettant d'achever, en 1980, la canalisation à grand gabarit jusqu'à Saint-Symphorien ;

« — sur le Rhône, la participation de l'Etat à l'équipement des chutes de Péage-de-Roussillon et de Vaugris, ainsi que le raccordement à grand gabarit au port de Fos ;

« — sur le Rhin, la participation française à l'équipement des chutes réalisées par l'Allemagne et les travaux d'aménagement de la rive française devant être achevés en 1980 ;

« — sur le canal Rhin-Saône, la réalisation d'acquisitions foncières sur l'ensemble du trajet.

c) Organisation et financement.

« Les crédits budgétaires affectés à ce programme s'élèveront à 780 millions de francs, auxquels s'ajouteront les participations des collectivités locales et des établissements publics intéressés.

« Ministère chef de file : Ministère des Transports. »

B. — PROGRAMME N° 19

Humaniser les hôpitaux.

Le programme n° 19 « Humaniser les hôpitaux » prévoyait de poursuivre et d'intensifier l'effort de rénovation et de transformation entrepris dans le domaine de l'hospitalisation de façon à supprimer d'ici la fin du VII^e Plan la quasi-totalité des lits installés dans des chambres communes contenant plus de quatre lits et souvent dépourvues du confort élémentaire.

Une enquête sur le bilan de l'humanisation au 1^{er} janvier 1977 a révélé que le nombre de lits en salles communes restant effectivement à supprimer était moins élevé qu'on ne le pensait. Cela est dû essentiellement au fait que les établissements publics régionaux et les collectivités locales ont participé financièrement activement à cette suppression.

On estime qu'à la fin de 1977 en comptant uniquement les opérations engagées avec le concours de l'Etat au cours de l'année 1977 il ne restera que 21 p. 100 de lits en salles communes. Il convient de rappeler qu'au début de 1976, ce pourcentage, en comptant toutes les opérations d'humanisation quelle que soit la source de financement, était de 27 p. 100.

Cette situation conduit à reviser le contenu du programme afin d'y introduire une nouvelle action : la modernisation des plateaux techniques. Cette modernisation apparaît comme le complément indispensable de la suppression des salles communes dans la perspective globale de l'humanisation de l'hôpital et de la qualité des soins donnés aux malades.

Elle devra en outre permettre de raccourcir la durée de séjour des malades en diminuant notamment de façon sensible le délai d'attente au niveau du diagnostic (radiologie, laboratoires) et de l'intervention (salles d'opération).

Cette diminution de la durée de séjour s'accompagnera d'une réduction de la capacité totale du nombre de lits hospitaliers et aboutira ainsi à résorber une partie de l'excédent de la capacité hospitalière.

La différence entre le montant des crédits prévus initialement pour la suppression des salles communes et le montant qui reste à dépenser sera affectée à l'amélioration de l'équipement des plateaux techniques.

Le texte ainsi révisé de ce programme est le suivant :

« La qualité des soins donnés aux malades constitue l'un des premiers aspects de la qualité de la vie dans notre société. Elle n'est pas uniquement fonction d'un corps médical de haut niveau ou d'une meilleure implantation géographique du dispositif de santé. Elle dépend aussi, dans une large mesure, de la qualité de l'hébergement, de l'existence d'équipements perfectionnés et de la nature de l'accueil réservé aux malades et à leur famille par l'ensemble des personnels hospitaliers.

a) Objectifs.

- « Supprimer la quasi-totalité des chambres de plus de quatre lits d'ici à la fin du VII^e Plan ;
- « Moderniser les plateaux techniques ;
- « Poursuivre l'effort de formation et de promotion des personnels infirmiers au cours du VII^e Plan.

b) Contenu.

1. Suppression des salles communes :

- « Deux séries d'actions seront mises en œuvre :
- « — l'aménagement des bâtiments dans lesquels sont situées les salles communes et la transformation de celles-ci en chambres de capacité normale (quatre lits au maximum) ;
- « — la construction de locaux neufs destinés à remplacer les bâtiments dont l'état de vétusté ou les caractéristiques architecturales interdisent ou rendent trop onéreuses des opérations d'aménagement, sans compensation des pertes de capacité qui peuvent en résulter à l'exception de celles constatées dans des établissements situés dans les secteurs déficitaires de la carte sanitaire.

2. Modernisation des plateaux techniques.

« A la suite de la décision du Gouvernement de stabiliser le nombre de lits d'hospitalisation, différentes études, notamment celles associées à l'établissement de la carte sanitaire, ont fait ressortir l'existence de lits en excédent évalués à plusieurs milliers. La capacité de certaines salles communes pourra faire l'objet d'une réduction, notamment lors de la réalisation d'une opération d'humanisation.

« D'autre part, certaines opérations d'humanisation ont pu être réalisées grâce au concours d'initiatives locales, sans participation financière de l'Etat. Les crédits du programme ainsi libérés seront affectés par priorité à la modernisation des plateaux techniques. En effet, l'expérience récente a montré l'intérêt d'associer les opérations de suppression des salles communes à la modernisation des plateaux techniques. Cette modernisation contribuera à améliorer la qualité technique des soins et la sécurité des malades, à permettre la réduction de la durée de séjour, autre facteur d'humanisation, et ainsi à réduire le nombre de lits jugés excédentaires.

3. Amélioration des moyens en personnels infirmiers.

« A la date de révision du P.A.P. la situation de pénurie des personnels infirmiers s'est résorbée dans un certain nombre d'établissements hospitaliers. Les objectifs de l'action 3 seront réexaminés au terme de l'enquête menée à ce sujet par le ministre de la santé et de la famille, dont les résultats seront connus à la fin de l'année 1978.

c) Organisation et financement.

- « Les crédits budgétaires affectés à ce programme s'élèveront à 3 729 millions de francs.
- « Ministère chef de file : Ministère de la Santé et de la Famille.
- « Autre ministère participant : Ministère du Travail. »

CONCLUSION

Grâce aux efforts accomplis depuis une génération, la France est devenue une grande puissance industrielle et le quatrième exportateur mondial, ce qui permet à ses habitants de disposer d'un niveau de vie parmi les plus élevés du monde. Mais, après avoir successivement réussi au plan national sa reconstruction et au plan européen à participer pleinement au Marché commun, notre pays est aujourd'hui en présence d'un nouveau défi de portée mondiale qui pourrait projeter ses effets jusqu'à la fin du siècle.

Ce défi résulte d'une transformation brutale, depuis le début de cette décennie, des structures et du fonctionnement de l'économie internationale qui ne pourra être maîtrisée globalement aussi longtemps que la coopération entre les peuples n'aura pas fondé un nouvel ordre économique international.

Sur la lancée de ses succès, la France n'a pas immédiatement mesuré la profondeur de cette rupture. Cela explique, certes, que sa population soit parvenue, mieux que d'autres, à maintenir la hausse de son pouvoir d'achat et ses entreprises à soutenir leurs investissements, mais au prix d'un déficit extérieur et d'une inflation qui, dès 1976, devenait insupportable. La remise en ordre intérieure qui fut alors engagée doit maintenant être consolidée dans des conditions qui nous permettent de faire face au cours des années 1980 à toutes les éventualités, notamment en matière d'approvisionnement énergétique.

La question qui se pose maintenant est de savoir par quels moyens le pays y parviendra. C'est l'objet de l'adaptation du VII^e Plan.

Pour relever ce nouveau défi et mener à bien cette consolidation, la France doit en premier lieu éviter de tomber d'un excès dans l'autre : après avoir sous-estimé les bouleversements de l'économie mondiale auxquels nous sommes confrontés, il lui faut aujourd'hui se garder de sous-estimer les chances d'avenir qui s'ouvrent devant elle et que son propre effort lui permet désormais de saisir.

Elle doit se garder des vieux démons du protectionnisme, du dirigisme et de l'inflation qui seraient sa ruine.

Elle doit rester consciente que le monde où nous vivons se venge des peuples qui, plutôt que de le regarder en face, se laissent prendre à l'attrait de leurs propres illusions.

Elle doit surtout s'appuyer sur les forces neuves de ceux de nos jeunes, nombreux, qui par leur intelligente activité sauront préparer la maîtrise de l'avenir.

Cette maîtrise seule peut y pourvoir la stratégie d'équilibre, d'ambition et de solidarité qui reste celle du VI^e Plan après son adaptation. Ainsi, le Plan est et restera l'instrument central de la politique à moyen terme menée par l'Etat pour résoudre les problèmes de la nation. Son succès ne dépend pas de l'Etat seul. Autant que jamais, les chances de développement de notre économie sont entre les mains de tous les Français.