

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1978.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

en application des dispositions de l'article 22, premier alinéa, du Règlement, au nom :

de la Commission des Affaires économiques et du Plan ;

de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées,

et de la Commission des Affaires sociales,

sur les enjeux et les conditions des équilibres extérieurs de la France,

Par M. Edgard PISANI,

Sénateur,

et les membres du groupe d'études « Commerce extérieur » (1).

TOME I

SYNTHESE ET CONCLUSIONS

(1) Ce groupe, commun aux trois commissions, chargé, le 7 décembre 1977, d'étudier les problèmes du commerce extérieur, était composé de : MM. Charles Beaupetit, Louis Boyer, Jacques Chaumont, Louis Jung, Robert Laucournet, Pierre Louvot, Maurice Prévotau et Hector Viron.

SOMMAIRE

	Pages.
Avant-propos	3
Introduction	11
PREMIÈRE PARTIE. — Les données mondiales : faits et tendances	23
CHAPITRE PREMIER. — Deux exemples de pratiques du commerce international	25
§ I. — Premier exemple : Les marchés des matières premières ..	25
§ II. — Deuxième exemple : Blé et soja. Pénurie sur commande ? .	26
CHAPITRE II. — L'évolution récente des marchés internationaux	30
CHAPITRE III. — La crise de confiance et la crise des idées	36
CHAPITRE IV. — La crise monétaire	44
CHAPITRE V. — La guerre économique et après ?	48
DEUXIÈME PARTIE. — Les données nationales : analyse des faits et tendances .	55
INTRODUCTION. — Tendances de la balance commerciale	55
CHAPITRE VI. — Le complexe français	59
CHAPITRE VII. — Le secteur agro-alimentaire et agro-industriel	64
§ 1. — La production et les marchés agricoles	64
A. — L'avenir de l'agriculture	65
I. — Trente années de développement	65
II. — Les problèmes posés par l'évolution de l'agriculture.	66
III. — Vers une agriculture nouvelle	71
IV. — Les répercussions économiques et sociales de cette nouvelle agriculture	76
B. — Problèmes économiques de l'agriculture	79
§ 2. — Les industries agricoles et alimentaires	81
§ 3. — La forêt et la filière bois	83
CHAPITRE VIII. — L'énergie	97
§ 1. — Le problème mondial de l'énergie	98
A. — Scénario pour la fin du xx ^e siècle	98
B. — Les actions nécessaires	105
§ 2. — La situation de la France	108

	Pages.
CHAPITRE IX. — <i>L'industrie</i>	114
§ 1. — Tendances de l'économie industrielle	115
§ 2. — Le paysage industriel	122
§ 3. — Aspects concrets d'une politique industrielle en quête d'équilibres extérieurs	133
CHAPITRE X. — <i>Autres aspects du commerce extérieur</i>	152
§ 1. — L'emploi et le commerce extérieur	152
§ 2. — Les services bancaires	156
§ 3. — L'entreprise et le commerce extérieur	159
§ 4. — La puissance publique et le commerce extérieur	165
TROISIÈME PARTIE. — <i>Conclusions</i>	171
Annexe I. — Vers la forêt du XXI^e siècle. Rapport d'orientation de M. B. de Jouvenel	189
Annexe II. — Observations formulées au cours de la réunion commune des commissions	193



AVANT-PROPOS

C'est avec l'approbation de M. le président du Sénat que les **Commissions des Affaires économiques, des Affaires étrangères et des Affaires sociales** ont décidé, le 7 décembre 1977, de créer un **Groupe d'étude commun** sur les problèmes des échanges extérieurs de la France.

La Commission des Finances, pour sa part, s'est bornée à demander à son rapporteur spécial compétent, M. Tony Larue, de la tenir informée des travaux du groupe auxquels elle n'a pas souhaité participer activement.

Avaient été désignés :

— par la Commission des Affaires économiques et du Plan :
MM. Charles Beaupetit, Robert Laucournet, Maurice PrévotEAU ;

— par la Commission des Affaires sociales : **MM. Louis Boyer, Pierre Louvot, Hector Viron ;**

— par la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées : **MM. Jacques Chaumont, Louis Jung, Edgard Pisani.**

Dès le 20 décembre, le groupe a été constitué. Il a alors chargé votre rapporteur d'animer ses travaux. Le jour même, il arrêtait ses objectifs et ses méthodes de travail.

Il a bénéficié de l'assistance du Service des Etudes législatives qui a établi, avec la collaboration d'administrateurs du Service des **Commissions**, un constat de la situation des Echanges extérieurs, document descriptif que l'on trouvera dans le tome II du présent rapport.

A partir du mois de février, le groupe a tenu cinquante-cinq réunions consacrées à l'audition de personnalités compétentes. Les comptes rendus de ces auditions sont insérés dans le tome III.

Auditions effectuées par le groupe (1).

20 février 1978.

M. Jean Boissonnat, rédacteur en chef de *L'Expansion*.

M. Michel Albert, commissaire adjoint du Plan d'équipement et de la productivité.

M. Pierre Cortesse, directeur de la Prévision.

M. Claude Villain, directeur général de la Concurrence et des Prix.

M. Jacques de Larosière, directeur du Trésor.

28 février 1978.

M. Claude Engerand, directeur général de l'Industrie.

M. Henri Froment Meurice, directeur des Affaires économiques et financières au Ministère des Affaires étrangères.

M. Guy Vidal, directeur général des Douanes et Droits indirects.

M. Bertrand Larrera de Morel, directeur des Relations économiques extérieures.

M. Christian Sautter, chef du Service des Programmes (INSEE).

5 avril 1978.

M. Maurice Lauré, président de la Société générale.

M. Jean Pinchon, directeur administrateur de la Société Louis Dreyfus.

6 avril 1978.

M. Jacques Plassard, directeur général de Rexeco.

M. Jean-François Breton, directeur de la Société pour l'Expansion des ventes de produits alimentaires (SOPEXA).

M. Louis Devaux, président d'Exa-International.

M. Christian Megrelis, directeur d'Exa-International.

M. René Tendron, collaborateur au journal *Le Nouvel Economiste*.

(1) Les fonctions mentionnées sont celles que remplissaient les personnalités entendues à la date de leur audition.

11 avril 1978.

M. François Essig, délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale.

12 avril 1978.

M. Jean Chapelle, président-directeur général de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE).

M. Pierre Loygue, président du conseil d'administration du Centre français du Commerce extérieur (CFCE).

M. François Giscard d'Estaing, président de la Banque française du Commerce extérieur (BFCE).

13 avril 1978.

M. Fréjus Michon, vice-président de l'Assemblée des présidents de Chambre d'agriculture.

M. Jacques Castaing, vice-président de l'Assemblée des présidents de Chambre d'agriculture.

M. Jean Wahl, délégué aux Industries agricoles et alimentaires.

18 avril 1978.

M. Gabriel Oheix, délégué à l'Emploi (Ministère du Travail).

M. Xavier Mallet, président-directeur général des Etablissements des Pompes Guinard.

19 avril 1978.

M. Pierre Piganiol, ancien délégué à la Recherche scientifique et technique.

M. Yves Betolaud, directeur général de l'Office national des Forêts.

M. Jean Theves, président de la Chambre de Commerce et d'industrie de Paris.

M. André de Lattre, président du Crédit national.

20 avril 1978.

MM. Jean Mantelet, président du directoire, et Alain Saint-Martin, directeur général de la Société Moulinex.

M. Pierre Blum, président du Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France.

25 avril 1978.

M. Jacques Lallement, directeur général de la Caisse nationale du Crédit agricole.

M. ~~Pierre~~ Blanc, président-directeur général du Bureau Véritas.

M. Georges Chavannes, président-directeur général de la Société Leroy-Sommer.

M. Jacques Roche, directeur général du Crédit lyonnais.

26 avril 1978.

M. Pierre Eelsen, secrétaire général adjoint de la Régie nationale des usines Renault.

M. Michel Courcier, directeur du Groupe d'études Prospectives internationales (GEPI).

M. Roger Fauroux, président de Saint-Gobain Industries.

M. Pierre Moussa, administrateur directeur général de la Banque de Paris et des Pays-Bas.

M. Dominique de la Martinière, directeur général de l'Institut de Développement industriel.

Mardi 9 mai 1978.

M. François Mayer, président-directeur général de Creusot-Loire Entreprises.

Jeudi 18 mai 1978.

M. Jean-Claude Paye, conseiller technique auprès du Premier Ministre.

M. Pierre Méhaignerie, Ministre de l'Agriculture.

Vendredi 19 mai 1978.

M. Jean-François Deniau, Ministre du Commerce extérieur.

Mardi 23 mai 1978.

M. Pierre Aigrain, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre (Recherche).

M. Raymond Bertrand, directeur des Affaires financières et fiscales à l'OCDE.

Mercredi 24 mai 1978.

M. Jacques Calvet, directeur général de la Banque nationale de Paris.

M. Olivier Philip, préfet d'Ille-et-Vilaine.

Jeudi 25 mai 1978.

M. René Monory, Ministre de l'Economie.

Vendredi 26 mai 1978.

M. Marcel Theron, sous-gouverneur de la Banque de France.

Mercredi 7 juin 1978.

M. Robert Lattes, conseiller auprès de la Direction générale de la Banque de Paris et des Pays-Bas.

M. Georges Pebereau, administrateur directeur général de la Compagnie générale d'Electricité.

Vendredi 16 juin 1978.

M. Claude Cheysson, membre de la Commission des communautés européennes.

M. Jacques Dorisse, président des Etablissements Dorise (Le Mans).

En outre, votre rapporteur a sollicité de dix-sept personnalités l'établissement de notes exposant les aspects des problèmes des échanges internationaux relevant de leur activité particulière. Très nombreuses ont été celles qui ont accepté d'apporter leur contribution à nos travaux.

Liste des personnalités ayant fourni une contribution.

M. J. R. Blanc, directeur des Services internationaux de la Confédération générale des PME.

M. Jacques Bellanger, président de l'Union des Chambres de commerce à l'étranger.

M. Jean-François Breton, directeur général de la Sopexa.

M. Jean-Pierre Brulé, président-directeur général de CII-Honeywell-Bull.

M. Jean-Pierre Brunet, ambassadeur de France en République fédérale d'Allemagne.

M. Albin Chalandon, président d'Elf-Erap.

M. Philippe Clément, président de la Fédération nationale des Travaux publics.

M. P. Desprairies, président de l'Institut français du Pétrole.

M. A. Heurtebise, secrétaire confédéral de Force Ouvrière.

M. F. Mayer, président-directeur général de Creusot-Loire Entreprises.

M. Christian Megrelis, directeur général d'Exa-International.

M. Bertrand Motte, président du Centre national des Indépendants et Paysans.

M. Georges Pebereau, administrateur directeur général de la Compagnie générale électrique.

M. Louis Perrin, président de l'Assemblée des présidents de Chambre d'agriculture.

M. Gaston Plissonnier, secrétaire du Comité central du PCF.

M. Michel Rolant, secrétaire national de la CFDT.

M. J. Veysière, membre du bureau confédéral de la CFTC.

M. Philippe Zarifian, secrétaire du Centre confédéral d'études économiques et sociales de la CGT.

Le groupe a été particulièrement heureux de l'atmosphère de confiance et de collaboration qui a présidé à tous ses travaux.

Nous devons ici un remerciement très particulier à M. le Premier Ministre qui, dès le début de notre activité, nous a assuré du concours du Gouvernement.

Les personnalités entendues se sont exprimées avec la plus grande liberté et se sont efforcées de très bonne grâce de répondre sans réticence aux nombreuses questions qui leur ont été posées.

Toutes ont accepté de revoir le compte rendu de leurs propos en vue de sa publication et un certain nombre n'ont pas hésité à les compléter par des notes substantielles.

Nous tenions à signaler ces faits au Sénat car ils sont l'effet non seulement de la courtoisie mais de l'intérêt porté à un effort de réflexion entrepris par notre Assemblée indépendamment de l'actualité législative. D'aucuns nous ont même encouragé à poursuivre dans cette voie qui, outre son intérêt spécifique, permet de refléter, de regrouper et même de confronter les opinions d'un grand nombre de personnes, observateurs ou acteurs du domaine considéré.

Enfin, nous devons signaler que M. Vernant a aimablement accepté d'organiser deux réunions du Centre de politique étrangère au cours desquelles économistes, fonctionnaires, industriels, banquiers, universitaires ont apporté la contribution de leur riche expérience professionnelle.

A tous ceux qui nous ont ainsi aidés et sans lesquels ce rapport n'aurait pu être établi, votre rapporteur adresse des remerciements très profondément sincères à la fois pour la qualité de leur assistance et pour la disponibilité avec laquelle ils nous l'ont apportée.

Votre rapporteur tient enfin à remercier ses collègues dont une large majorité a participé d'une manière très active et avec assiduité aux réunions fréquentes et souvent prolongées que nous avons tenues.

Une précision doit être donnée ici quant au contenu du rapport.

Certains pourraient s'étonner que la question des ventes d'armes n'y soit pas traitée. C'est délibérément que le Groupe d'étude a renoncé à aborder le problème des armements. La raison en est que l'exportation d'armes n'est qu'une conséquence d'une politique, celle de l'équipement des forces armées nationales. Et cet aspect politique, qui dépasse de beaucoup l'aspect purement économique que nous avons mission de traiter, excède l'évidence le champ de la compétence du groupe. En d'autres termes, il s'agit d'un tout autre débat que le débat économique auquel le groupe devait se consacrer. Toutefois, il a cru bon de publier en annexe, à titre d'information, la contribution que le général Gallois a bien voulu lui communiquer.

Le groupe a approuvé les orientations que votre rapporteur lui a présentées le 22 juin 1978, puis le projet de rapport le 28 septembre 1978.

Les commissions mandantes l'ont adopté à l'unanimité le 12 octobre 1978.

INTRODUCTION

Le document qui vous est présenté traite en fait, non pas du « commerce extérieur » comme secteur spécifique mais des équilibres extérieurs de l'économie française. Il est très vite apparu en effet au groupe de travail que le commerce extérieur ne représente qu'un aspect d'une réalité économique qu'il faut embrasser globalement en elle-même et dans ses rapports avec le monde extérieur. Trois vérités corrélatives se sont imposées en effet avec une grande force :

1° On n'exporte pas des surplus ;

2° On n'importe pas des compléments ;

3° Pour détenir les meilleures conditions possibles, il faut s'installer désormais sur les marchés internationaux comme vendeur et acheteur structurel.

Bref, on n'exporte pas ce que l'on produit en quelque sorte, mais on exporte ce que l'on est ; autrement dit, c'est l'économie globale avec ses forces et ses faiblesses qui constitue l'argument majeur de vente à l'extérieur et qui définit les besoins que seul l'achat extérieur peut satisfaire.

Et cette économie globale considérée dans ses rapports avec l'extérieur constitue la préoccupation majeure des responsables politiques des Etats modernes et plus particulièrement encore des pays développés qui ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour assurer leur propre équilibre, c'est-à-dire tout en même temps l'indépendance nationale, le plein emploi des forces productrices, les libertés intérieures et la paix.

*
* *

Avant d'aborder la matière même du rapport, il convient sans doute de s'arrêter un instant à l'analyse de la procédure dont il est le fruit mais non point dans son déroulement, fort simple à la vérité, mais dans sa signification et sa portée.

Les équilibres extérieurs de l'économie française constituent l'une des préoccupations majeures, profondes et proclamées, de l'unanimité de nos responsables, qu'ils appartiennent au secteur politique ou administratif, à celui du travail, des affaires, de l'agriculture, de la diplomatie ou de la défense. Le débat passionné qui entoure, dans nos régions méridionales en particulier, l'éventuel élargissement vers la Méditerranée de la Communauté économique européenne ; la colère des ouvriers et des patrons du textile contre les

importations en provenance de l'Afrique du Nord ou de l'Asie du Sud-Est ; la bataille du Concorde et de l'Airbus ; l'angoissante menace qui pèse sur les régions sidérurgiques ou sur les régions qui abritent des chantiers navals ; la surprise dont nous sommes frappés lorsque nous constatons que la France est déficitaire en matière de viande porcine et gravement déficitaire dans tout ce qui touche au bois et à ses dérivés ; la dépréciation du franc par rapport au mark ou au yen ; l'obligation où nous sommes d'importer beaucoup de nos machines-outils et la plupart des équipements nécessaires à nos industries alimentaires ; l'attention inquiète avec laquelle nous attendons les décisions semestrielles de l'OPEP ; la « fatalité » qui semble exclure que nous ne construisions pas de centrales nucléaires et que nous n'exportions pas des armes ; le déséquilibre constant du Moyen-Orient et de l'Afrique ; toutes ces réalités, et bien d'autres encore, appartiennent au domaine ici abordé. Elles constituent les données élémentaires d'un problème global.

Chacune d'entre elles fait l'objet au Parlement d'un débat isolé, à l'occasion de questions posées par des députés et des sénateurs, dans le cadre de la discussion budgétaire ou dans celui de la procédure qui aboutit à l'adoption du Plan. Encore faut-il souligner le caractère partial, fugitif, dérisoire de la mention faite en ces diverses circonstances au problème substantiel des équilibres extérieurs. Les questions orales mettent en valeur les difficultés sectorielles ou régionales de l'emploi, les crédits du ministère du commerce extérieur provoquent des mises au point de technique financière ou administrative. Quant au Plan, outre qu'il n'a cessé depuis quelques années de décroître en clarté et en portée, il est comme un discours incantatoire où sont mêlées les brillantes analyses et les bonnes intentions. L'administration n'y trouve plus sa discipline, les secteurs économiques leurs orientations.

C'est en vain que l'on cherche au *Journal officiel* une vraie et grande confrontation entre Gouvernement et Parlement, entre majorité et opposition, sur nos équilibres extérieurs, les enjeux qu'ils représentent et les disciplines qu'ils imposent, sur la réalité économique mondiale dans laquelle il nous faut à tout prix nous faire et nous refaire sans cesse une place convenable. Il faut évoquer certains travaux du Conseil économique et social ainsi que le rapport consacré à l'Assemblée Nationale au problème des importations sauvages ; il faut en souligner la valeur et l'opportunité mais aussi le caractère technique et fractionnel. Il faut retenir des déclarations de politique générale faites par les Premiers Ministres des paragraphes consacrés à l'importance du sujet, mais en quelques lignes, en quelques formules fortes, sans analyse, sans argumentation, sans débat, sans qu'un choix soit proposé.

L'objet du présent rapport est tout à la fois d'aborder le problème dans son plus grand ensemble et de créer ainsi l'occasion d'un vaste débat public et politique. Sans doute ne réalisera-t-il totalement ni l'une ni l'autre de ses ambitions. Du moins aura-t-il tenté d'aborder les choses en leur vraie dimension et sur leur vrai terrain. Nous le verrons : il n'y a pas de succès possible à la recherche d'un équilibre durable de l'économie française si le commerce extérieur demeure une affaire de spécialistes, si les Français refusent de s'expatrier pour travailler à l'extérieur, si toutes les entreprises moyennes et grandes ne se sentent pas responsables de quelque exportation ou de quelque non-importation, si nos chercheurs ne sont pas préoccupés d'économies d'énergie ou de développements technologiques exportables, si nos fonctionnaires demeurent plus attentifs à la règle qu'à l'effet, si les paysans, les ouvriers, les ingénieurs ne se considèrent pas comme les acteurs d'un impitoyable combat où finalement les grandes et spectaculaires victoires ont moins d'importance qu'une présence constante et active sur tous les terrains, si, enfin, chacun n'accepte pas les efforts et les disciplines, les sacrifices sans doute aussi, que cette présence et ces victoires imposent.

Mais sur un autre plan, le présent rapport constitue novation et novation utile (votre groupe de travail aurait scrupule à le dire si sa constitution n'avait été approuvée par le Président du Sénat lui-même). Dans la recherche d'une nouvelle définition du rôle du Parlement, la procédure mise en œuvre constitue en effet une tentative intéressante.

Avant de justifier cette assertion pour la France d'aujourd'hui, il peut être utile de voir, dans un cas au moins, celui des Etats-Unis d'Amérique, quelles sont les tendances actuelles de l'évolution parlementaire. Un article paru dans le numéro 16 de juillet-août 1978 de *Futuribles* permet de s'en faire une idée. Rédigé par William R. Renfro, il s'intitule *Le Congrès américain et la recherche sur le futur*. Contentons-nous d'en citer quelques passages :

« Le 12 octobre 1974, la Chambre des Représentants des Etats-Unis a ajouté une « clause de prévision » à son règlement intérieur. Cette clause stipule que les commissions de la Chambre doivent étudier l'avenir à l'aide de l'analyse prévisionnelle et de la prospective... La clause définit trois tâches principales : « Chaque commission recensera et analysera toute situation ou circonstance susceptible de rendre nécessaire ou opportune la promulgation d'une législation nouvelle ou supplémentaire relevant de sa juridiction (un projet de loi ou une résolution y afférent ayant été soumis ou non)...

« De façon systématique, elle entreprendra des recherches prévisionnelles sur les sujets relevant de sa compétence.

« Chaque commission permanente de la Chambre aura pour fonction de recenser et d'analyser de façon systématique les impacts ou les impacts éventuels des politiques fiscales dans les domaines relevant de sa compétence...

« Le service de recherche du Congrès est tenu de « mettre à la disposition des commissions du Sénat et de la Chambre des Représentants ainsi que de toutes les commissions communes aux deux Chambres, à l'occasion de chaque nouveau Congrès, une liste des sujets et des domaines politiques que la commission aurait intérêt à analyser en profondeur.

« L'importance de cette fonction a été renforcée par la création en 1972 du Bureau d'évaluation technologique qui a pour fonction principale... de fournir la liste des indications sur les éventuels impacts positifs ou négatifs des applications technologiques...

« Puisque toute législation contient implicitement des hypothèses sur l'avenir, on peut les identifier simplement ou analyser en détails des impacts possibles d'une loi sur la société...

« Un membre du Congrès, M. Butler Denick (démocrate, Caroline du Sud), a soumis un projet de loi selon lequel il faudrait fournir des informations détaillées sur les objectifs et les effets de chaque projet de loi soumis au Sénat. Le projet de loi de M. Butler Denick pourrait constituer un grand pas en avant dans le domaine de la prévision (la Commission du Budget de la Chambre a approuvé le projet de façon informelle et la Commission des Règlements prépare des audiences).

« La fonction de la prévision... fournira une meilleure base à la législation aussi bien qu'une possibilité de contrôle.

« Favoriser des analyses et des démarches plus globales et exhaustives est une fonction implicite de toutes les activités prévisionnelles des commissions de la Chambre...

« Les spécialistes des sciences politiques ont analysé les travaux des membres du Congrès en termes de trois grandes responsabilités : représentation de leur électorat, rédaction de la législation et contrôle des effets des lois et programmes fédéraux. L'évolution récente indique qu'une quatrième fonction pourrait apparaître : la prévision (1). »

Il ne s'agit point de prétendre que la tendance ci-dessus analysée du Congrès américain puisse être transposable dans notre propre système parlementaire. Il demeure qu'elle est révélatrice d'une recherche et d'une évolution dont nous pouvons faire notre profit et dont la pratique des « rapports d'information » peut, dans un premier temps du moins, constituer une expression convenable.

Notons en passant, mais le fait n'est pas indifférent à notre propos, qu'en quelques années l'Assemblée Nationale et le Sénat se sont dotés de services d'études et de documentation et, plus récemment de services informatiques qui sont ou peuvent être d'un très grand secours. Mais à la différence de ce qui est dit du Congrès des États-Unis, l'existence de ces moyens n'a point changé les procédures législatives et budgétaires, n'a pas entraîné de nouvelles définitions des tâches et des responsabilités des parlementaires eux-mêmes.

Osons analyser notre institution avec quelque impertinence, mais aussi avec objectivité :

— le partage des assemblées en majorité et minorité fait que dans la plupart des cas le travail législatif est un affrontement qui se résout par l'affirmation des thèses du Gouvernement sans concessions substantielles. Il en aurait été de même si une autre majorité avait triomphé en mars. C'est la loi du système bipartisan. Le débat législatif verse tour à tour dans le conflit idéologique et dans le pointillisme ;

— le rite budgétaire est impressionnant et dérisoire. Les équilibres sont toujours difficiles, ils ont été péniblement élaborés ; toute modification significative les met en cause comme elle met en cause la toute-puissance du Ministère des Finances et celle du Gouvernement. Nul ne se laisse prendre au demeurant aux accommodements finaux, aux concessions faites par un Ministre apparemment excédé et furieux aux parlementaires les plus remuants de la majorité, accommodements sur lesquels on insiste d'autant plus qu'ils ne portent que sur bien peu de chose. Quand aura-t-on le courage de dénoncer l'énorme perte de temps et d'énergie que représente

(1) Que n'avons-nous eu l'obligation et les moyens de cette prévision en matière de taxe professionnelle !

la procédure budgétaire sans aucun profit pour la démocratie ni pour l'équilibre de nos finances publiques ? Que de débats nocturnes, que de querelles de grammairiens, que d'empoignades frivoles, avec le soutien de quel appareil solennel et perfectionné, sur des points sans grand intérêt, et quel impressionnant silence sur l'essentiel ! Quelle lassitude chez les Ministres, les fonctionnaires et les journalistes ! On s'étonne que les parlementaires soient si clairsemés dans l'hémicycle, c'est le contraire qui serait surprenant. A la vérité, l'institution parlementaire est prisonnière du carcan des lois organiques ;

— le rite des questions orales ressemble à la tragédie grecque, dont les héros poussés par une fatalité tout entière orientée, parlent devant eux, se préoccupent à peine les uns des autres. Une différence pourtant : chacun a un auditeur privilégié en la personne du journaliste qui reproduira son intervention dans le journal local. Cette procédure, comme celle des questions écrites, n'est pas sans intérêt, mais elle est faite pour permettre d'éclairer des points précis et limités, plus que pour faire avancer des débats essentiels ;

— la Constitution de la V^e République donne au Chef de l'Etat un rôle privilégié, hors du contrôle et de la censure parlementaires. Dans une situation non identique mais comparable, le démocrate américain voit se développer désordonnément et abusivement un système d'interventions, sénatoriales en particulier, qui révèle l'« Administration » et ses responsables au niveau de protagonistes d'un débat souvent sans grandeur et parfois sans dignité, d'un spectacle télévisé à sensation, sans profit ni pour l'Etat ni pour la démocratie.

L'agencement de nos mécanismes constitutionnels nous met à l'abri de telles pratiques mais il est clair que, faute d'avoir à traiter substantiellement des problèmes substantiels, une assemblée élue au suffrage universel et dont les débats sont publics, est toujours tentée d'intervenir « politiquement » plutôt que politiquement, démagogiquement par manque de responsabilité vraie. Il est dangereux partout, que le Gouvernement et l'Administration prétendent à incarner à eux seuls l'Etat et les intérêts collectifs et aboutissent insensiblement et comme inconsciemment à cantonner le Parlement à la défense d'intérêts catégoriels, régionaux ou spécifiques.

L'ennui et la démagogie liée à l'irresponsabilité, voilà les deux maux qui menacent, l'un ou l'autre, l'un et l'autre, tous les systèmes parlementaires. Il n'est que de lire les discours qu'à la fin de chaque session les présidents de nos deux assemblées prononcent rituellement pour mesurer l'insatisfaction, la révolte même et,

d'une certaine façon, l'humiliation que ressentent les députés et sénateurs devant le cas qui est fait de l'institution à laquelle ils appartiennent et du travail qu'elle accomplit. Et chaque fois on promet, mais en vain, qu'on fera mieux la prochaine fois.

L'inquiétude est réelle dans les milieux que préoccupent la vie et l'avenir de nos institutions et les réflexions et recherches se multiplient pour trouver au parlementarisme qui s'est épanoui avec l'ère industrielle un nouveau mode d'intervention qui corresponde à l'ère « post-industrielle » où nous entrons.

Ainsi, en particulier, vient l'idée de travaux documentaires contradictoires qui mettent à la disposition des institutions et de l'opinion des informations, des analyses prospectives et des conclusions sur tous les sujets d'importance réelle. Pour que ces travaux et les rapports qui en rendent compte aient chance d'être utiles, quelques idées simples semblent devoir être mises en œuvre. Elles l'ont été par le groupe de travail responsable du présent rapport comme elles l'ont été dans le passé par les groupes et commissions chargés de travaux du même type ;

— les travaux de l'espèce doivent résolument rompre avec la rigidité des structures ministérielles et embrasser les problèmes dans leur réalité globale, ce que l'Administration a tant de peine à faire, ce que les groupes interministériels et les missions tentent de faire, parfois avec succès. On ne dira jamais assez combien le fractionnement de la réalité en domaines spécifiques et isolés a appauvri la pensée et paralysé l'action publique. Le centralisme français a amplifié les conséquences de cette tendance car la spécialisation est d'autant plus aisée et plus catégorique que l'on se trouve loin du réel et des exigences du terrain. N'excluons pas que sur des points précis et limités des travaux parlementaires puissent être utiles. Ils le seront beaucoup plus dès lors qu'il s'agira tout au contraire d'embrasser des domaines complexes que des institutions ou des corporations se partagent jalousement ;

— ces mêmes travaux doivent rompre avec le caractère ésotérique, secret, complexe, technologique du monde et du langage administratifs. Ils doivent être l'occasion d'une analyse ouverte et contradictoire et donc objective des faits et des opinions. Ils doivent être de finalité politique. A cette analyse doivent être associées toutes les organisations et personnalités compétentes, et, ce, par audition ou consultation écrite dont le texte est intégralement publié. Le présent rapport n'a, à cet égard, pas pu atteindre pleinement cet objectif : le temps n'a pas permis de diversifier suffisamment les contacts ;

— ils doivent se différencier résolument des procédures constitutionnelles de la commission d'enquête ou de contrôle. Celles-ci ont en effet pour objet précis la mise en cause, voire la censure, de l'action gouvernementale et administrative ; ils s'inscrivent à une place de choix dans la mise en œuvre de la fonction de contrôle que la Constitution confie au Parlement. Les travaux dont il s'agit ici ont un tout autre objet : d'information, de synthèse, de prospective, aux côtés du Gouvernement et de l'Administration, et des agents économiques, avec leur concours et non contre eux. Il ne s'agit point là de redresser l'action publique mais de la mieux connaître, de la « vulgariser » sous caution non contestable, de l'éclairer, de l'anticiper et donc aussi de concourir à son orientation. Il s'agit, dans l'enceinte même du Parlement, d'éviter que les problèmes ne soient abordés comme ils le sont dans un débat législatif ou budgétaire inévitablement partial, hâtif et orienté. Il s'agit d'obtenir qu'ils le soient librement, globalement et sans hâte ;

— les groupes de travail que l'on pourrait presque appeler groupes parlementaires d'information doivent nécessairement être constitués par les commissions institutionnelles compétentes. Ainsi aucune d'entre elles n'en pourra prendre ombrage. Ils doivent comprendre des représentants de tous les groupes politiques représentés dans l'assemblée dont ils relèvent. S'agissant pour eux de traiter synthétiquement d'un sujet important et donc éminemment politique, la difficulté sera grande de parvenir à un accord, aucun des membres du groupe, le rapporteur pas plus que les autres n'étant à même d'imposer son point de vue. Qu'importe : il ne s'agit point pour le groupe de travail de décider ou de conclure mais d'informer, de provoquer la réflexion et la décision : la diversité des opinions a tout son prix au niveau d'un document de synthèse, elle contribue à l'information objective du Parlement et de l'opinion ;

— il faudra du temps et beaucoup de tentatives, il faudra que de nouvelles habitudes soient créées, de nouveaux comportements et de nouveaux moyens pour qu'arrive à maturité ce possible aspect du travail parlementaire futur qui pourrait bientôt constituer une tâche dominante des commissions. Peut-être faudra-t-il que soit inventée une nouvelle procédure qui permette que l'assemblée ou les commissions pour le compte desquelles le rapport d'information aura été fait puissent par délibération spéciale mais contraignante conduire le Gouvernement à répondre et à prendre position. Il est sans doute trop tôt pour le dire : ce long développement tendait à démontrer que le Parlement peut trouver dans un effort d'information et de prospective l'occasion de rendre un nouveau service à la démocratie et à la Nation, surtout en France où tous les moyens d'analyse et d'information appartiennent à l'Administration et relèvent du Gouvernement.

C'est pourquoi le groupe avait souhaité connaître, notamment, par procédure écrite, les positions des partis politiques et organisations syndicales en tant que réalités spécifiques. La démarche était inhabituelle, elle n'a pas eu le succès escompté. Il apparaît pourtant à la réflexion que sur des sujets majeurs, une telle consultation peut avoir un immense intérêt. Peut-être faudrait-il, pour conduire à bien d'autres entrevues de même genre, affiner et préciser les procédures plus qu'on n'a pu le faire ici.

Ainsi le groupe de travail et son rapporteur en particulier, ont-ils bénéficié d'une très grande liberté, d'un très grand concours de bonnes volontés et de moyens réels. Si le document qu'ils présentent mérite reproche, et il en mérite assurément, il faut le leur imputer. A moins que de leur consentir l'excuse de l'immensité, de la complexité, de la difficulté politique de la matière. Ils ne pouvaient limiter leur propos aux seules activités de commerce extérieur car pour importantes qu'elles soient, elles ne représentent que l'expression finale d'un processus économique global et la manifestation visible d'une capacité à produire, à organiser, à s'adapter, à se battre. Mais ayant l'ambition d'aborder la réalité économique nationale et internationale dans son ensemble, ils courraient à la démesure. Ils en ont pris le risque. Avec modestie.

*
* *

Pour tenter d'embrasser le problème des « enjeux et conditions des équilibres extérieurs de l'économie française » et pour apporter à ce débat national majeur une utile contribution, il a paru bon de présenter un document qui comporte trois parties fort différentes. Si pour la commodité de la lecture et pour répondre au caractère essentiellement politique de sa tâche, le rapporteur présente ces trois parties dans un ordre inverse, la logique aurait voulu sans doute que les choses soient écrites dans l'ordre que voici.

— *Analyse des faits et des textes* (tome II) qui révèlent ou organisent la réalité des échanges internationaux et la place que la France occupe dans ces échanges. Les spécialistes ne trouveront rien de très nouveau dans cette partie du rapport. Il convient pourtant de dire que s'il a paru nécessaire de la rédiger, c'est sans doute que les parlementaires ne sont pas tous familiers de ces matières et que cette présentation méthodique peut avoir pour eux quelque

utilité. C'est aussi que les recherches bibliographiques auxquelles il a été procédé ont révélé que n'existent pas de « manuels » traitant du sujet au niveau global. Des foules d'analyses, des montagnes de chiffres, des courbes en nombre infini, mais aucun document synthétique sur les faits et les textes qui sont eux-mêmes des faits.

Le rapporteur qui a lui-même fort peu contribué à la rédaction de cette substantielle étude a cru nécessaire d'en proposer la publication.

— Reproduction des *contributions* (tome III) qui ont été apportées à titre individuel ou collectif au groupe de travail par des personnalités ou par des organisations, oralement ou par écrit. La lecture en dira l'immense richesse. Elle laisse pourtant au rapporteur le très grand regret de n'avoir pas pu procéder à d'autres auditions encore et à d'autres interrogations écrites. C'est en progressant en effet dans la découverte de la réalité vécue et dans l'analyse des préoccupations et des projets que la matière est apparue dans sa dimension. Et il a fallu faire effort pour s'interdire d'entendre d'autres hommes et de faire d'autres enquêtes, de faire d'autres découvertes. Telle qu'elle est, la somme des apports extérieurs est considérable. Que chacun en soit remercié (1).

— *Synthèse et conclusions* (tome I). Un rapport parlementaire d'information ne saurait se limiter à une restitution photographique ; précisément parce qu'il est parlementaire et donc politique, il doit tendre à une vue globale des choses, à une interprétation et une critique des faits, à des suggestions et des propositions. Telle est l'ambition du présent volume. Il est le résultat de la réflexion conjointe du groupe de travail, des fonctionnaires du Sénat et du rapporteur même si c'est ce dernier qui est responsable de l'écriture d'un texte qui parfois échappe aux canons du style administratif et parlementaire.

Pour tenter d'exposer synthétiquement et politiquement l'ensemble des informations et contributions réunies, comme aussi pour rendre compte des réflexions que le groupe de travail a conduites de son côté, il a paru utile de partir des faits et tendances constatés pour aboutir aux choix possibles et aux efforts nécessaires. Les enjeux n'apparaîtront qu'à la fin du rapport parce que seule une longue réflexion peut en donner la mesure, parce qu'aussi ils ne peuvent pas être détachés du réel : ils résultent, en termes poli-

(1) Votre rapporteur doit préciser que pour nourrir le volume de « synthèse et conclusions », il a largement puisé dans les « contributions » sans citer ses références. Ne font en effet l'objet d'une mention d'auteur que les citations nombreuses et abondantes en provenance de documents dont la rédaction n'était pas liée à l'élaboration du présent rapport.

tiques et au niveau du concret, d'un arbitrage difficile, voire courageux, dans tous les cas volontaire entre le réel et le souhaitable...

Pour dire sans tarder la tonalité des conclusions de ce rapport, citons les derniers paragraphes de l'excellent rapport du groupe d'étude sur les perspectives de la balance commerciale française au cours des dix prochaines années, présenté en février 1978 à M. le Premier Ministre par MM. Mayer, Landon, de Brichembert et Sellier :

« Au cours des vingt dernières années, l'économie française a fait la preuve qu'elle était capable de s'adapter aux conséquences de l'équilibre des frontières et de tenir sa place dans l'économie internationale.

« Le groupe n'a pas trouvé de raisons de douter qu'elles soient capables de poursuivre cet effort au feu des mutations nouvelles qui l'attendent. Mais elle devra pour y parvenir faire de bons choix à long terme à tous les niveaux en matière de spécialisation pour tenir son propre marché autant que pour s'imposer à l'extérieur et accepter les contraintes accrues que représente l'ouverture.

« A ce prix l'équilibre de ces échanges sera le résultat normal des efforts qu'elle aura engagés pour transformer ses structures. »

Il appartient au politique d'en créer les conditions et d'en décider.

*
* *

En vous présentant ce long document, votre groupe de travail et son rapporteur ont le sentiment de n'avoir pas accompli de façon entièrement satisfaisante la mission qui leur était confiée. Certains aspects importants du « panorama » n'ont pas la place qu'ils mériteraient. De surcroît, en dépit de la prétention exprimée, la vue globale de l'économie dont l'étude des équilibres extérieurs a été l'occasion manque sans doute de clarté et de force. Il aurait fallu pour y parvenir plus de temps encore ; il aurait fallu, après une première rédaction du rapport, procéder à de nouvelles recherches et auditions pour combler précisément les lacunes et les faiblesses que cette première synthèse a fait apparaître. La procédure engagée n'en laissait pas le loisir. Mais surtout la perspective d'un débat

national sur les nouvelles orientations du VII^e Plan a imposé une contrainte sans appel. Pour imparfait et incomplet qu'il soit, ce rapport peut être utile pour la préparation de ce débat.

Il demeure que devrait être poursuivie sans relâche au sein de notre assemblée l'analyse des enjeux et conditions des équilibres extérieurs de l'économie française.

PREMIERE PARTIE

LES DONNEES MONDIALES : FAITS ET TENDANCES

Le monde a, pendant vingt ans, donné le sentiment d'obéir à une loi non écrite mais rigoureuse qui permettait à la fois la croissance généralisée des PNB et la croissance surproportionnelle des échanges internationaux. Et l'idée avait cours que grâce à l'intervention de quelques mécanismes anticrise, ayant pour objet d'éviter la surchauffe ou l'essoufflement, tous les pays connaissaient ou allaient connaître une prospérité sans cesse croissante. L'idée avait cours, trop de forces avaient intérêt à ce qu'elle s'impose à tous.

Pourtant des doutes étaient émis et des critiques articulées. Le Tiers Monde démontrait que l'indépendance acquise par les nations les plus pauvres n'avait permis ni leur autonomie culturelle vraie, ni l'autonomie de leur modèle de développement, ni la diminution du retard qu'elles avaient à l'égard des pays développés, ni la non-détérioration de ce qu'elles appellent les termes de l'échange.

Le Club de Rome et des économistes du Massachussetts Institute of Technology alertaient les responsables sur les conséquences que pouvait avoir à terme la surexploitation des richesses naturelles non renouvelables et le déséquilibre qui allait grandissant entre la croissance de la ressource et la croissance de la population. Et parmi les richesses naturelles le fragile équilibre de l'éco-système semblait être le plus précaire, menacé qu'il était par l'encombrement et la pollution.

Des calculs étaient faits qui tendaient à démontrer qu'une croissance à un taux de 4,5 ou 6 % l'an était inimaginable à long terme : en deux cents ans — et deux siècles ne représentent rien à l'aune de l'histoire — une croissance de 5 % l'an représente la multiplication par 1 000 ou plus de la richesse ou des consommations ou des voitures, ou des... mais de quoi au juste ? Dans tous les cas ni du bien-être, ni du bonheur, ni sans doute des libertés.

Qui plus est les orientations choisies par les pays non développés à économie essentiellement agricole laissaient prévoir qu'en dépit des discours et des efforts des luttes engagées contre la faim, — rappelons la « géo-politique de la faim » de Josué de Casho aux environs de 1950 — le fléau n'était pas écarté et la dépendance alimentaire des pauvres à l'égard des riches allait croissant.

Des experts financiers osaient dire que les gains en productivité étaient de plus en plus gourmands en capitaux au moment même où parvenus à un certain niveau de vie les peuples exigeaient que fût prise en compte la qualité de la vie et que fussent multipliées les aménités qui exigeaient elles-mêmes la multiplication des activités non rentables et des équipements collectifs.

Le général de Gaulle, avec une fermeté et un entêtement dignes d'une meilleure audience, proclamait les risques que comportait le système monétaire international dominé par le dollar et l'intérêt que tous les pays avaient, Etats-Unis compris, à en revenir à des pratiques plus saines et plus rigoureuses.

1968 venait dire en France, après Berkeley, mais aussi, mais d'abord, à Prague, à Rome et ailleurs, le mal d'être d'une génération que ni les servitudes du Plan ni celles du marché ne pouvaient satisfaire.

En plein été 1971, Richard Nixon, Président des Etats-Unis renonçait au rôle traditionnel du dollar et, reprenant son autonomie, livrait le monde au désordre.

Rien n'y faisait : il a fallu attendre 1973 et la hausse imprévue et pourtant prévisible du pétrole pour que l'on parle de crise et que le bel optimisme d'une génération entière fasse place à une nouvelle approche plus lucide des réalités.

En fait, la crise de 1973 n'a été que le révélateur d'un très profond déséquilibre qui aurait pu éclater à un autre moment ailleurs ou sous une autre forme, mais qui ne pouvait pas ne pas éclater.

Ce qui fait la gravité de la crise d'aujourd'hui, c'est qu'elle est la conjonction, ou plutôt la résultante, de tensions diverses qui concernent tous les pays, tous les aspects de l'économie et de la société, tous les systèmes de pensée.

Si seul le commerce international était en cause, des solutions seraient aisément trouvées. Mais il en va tout autrement. Pour mesurer la distance qui nous sépare d'un retour à la norme, il faut en effet étudier les désordres du commerce international mais aussi le désordre des économies nationales que ce commerce interconnecte entre elles, le désordre monétaire, le désordre des idées et des politiques.

Il ne peut s'agir de tout dire ici de ce problème immense que l'historien traitera mieux que votre rapporteur. Il ne s'agit même pas d'esquisser un schéma d'analyse exhaustif et parfaitement cohérent -- c'est la tâche du théoricien -- mais seulement de fournir quelques éléments de réflexion et pour donner chair à cette réflexion nous présenterons d'abord deux exemples.

CHAPITRE PREMIER

Deux exemples de pratiques du commerce international.

§ I. — LES MARCHÉS DES MATIÈRES PREMIÈRES

Le premier exemple est emprunté au *Monde diplomatique* d'août 1978 et plus particulièrement à un article de MM. Frédéric Clairmonte et John Cavanagh que nous allons citer sans commentaire.

« Bien que le commerce international du coton ne représente que 0,4 % des échanges mondiaux, le jeu des forces qui s'y affrontent révèle un monde très particulier d'interventions et de pouvoirs des multinationales. L'économie du coton à l'échelle mondiale qui emploie plusieurs dizaines de millions de personnes dans plus de soixante pays est dominée par une poignée de sociétés commerciales multiproduits qui fixent à la fois le volume et les prix du coton échangé sur la scène internationale. Depuis un demi-siècle, le nombre de ces sociétés a rapidement diminué de sorte qu'aujourd'hui quinze d'entre elles contrôlent 85 à 90 % du commerce total du coton.

« Ce degré élevé de concentration se retrouve d'ailleurs à propos de toutes les matières premières : 85 à 90 % du tabac en feuilles faisant l'objet d'échanges internationaux passent par six acheteurs multinationaux ; 70 à 75 % du marché international de la banane sont sous la coupe de trois sociétés ; quant au cacao, les trois quarts des échanges se font par l'intermédiaire de cinq entreprises pour ne citer que trois exemples... »

Et voici en conclusion l'article où tous les mécanismes sont analysés :

« Tout cela montre que le prétendu rôle fondamental des forces du marché, c'est-à-dire de l'offre et de la demande, a été réduit à peu de chose par le mécanisme même d'un marché à terme où un petit nombre de sociétés commerciales multiproduits façonnent à leur gré le prix mondial du coton.

Cela est d'autant plus grave que les cours fondamentalement instables de la Bourse de New York sont immédiatement diffusés à l'échelle du monde et servent de critère à la détermination des prix à l'intérieur même des pays producteurs.

« Il en résulte que les pays à économie planifiée et les pays en voie de développement qui produisent les quatre cinquièmes du coton récolté dans le monde n'ont qu'un rôle marginal dans la détermination du prix de ce produit au niveau international.

« Ils sont au contraire obligés de subir de fortes variations de prix avec les conséquences négatives que cela entraîne, en particulier pour ceux d'entre eux qui dépendent du coton pour leurs ressources en devises et le financement de leur développement. »

Il est évident que l'analyse ici consacrée au marché du coton s'applique, à des détails près, à l'ensemble des matières premières, qu'elles soient alimentaires ou non. Beaucoup d'entre nous s'insurgent aujourd'hui contre cet espèce de pouvoir aveugle qu'exerce l'organisation des pays exportateurs de pétrole. Encore convient-il de se souvenir des pratiques anciennes : quelques « majors » dominaient le marché mondial des hydrocarbures. Ils le faisaient de surcroît dans un secret qui les mettait à l'abri de tout contrôle de l'opinion publique.

§ II. — BLÉ ET SOJA : PÉNURIE SUR COMMANDE ?

L'autre exemple qu'il paraît utile de citer a trait non à une structure d'organisation mais à une opération donnée, conduite à un moment donné. Il a fait l'objet d'un exposé méthodique paru dans la revue *Recherche* de mai 1975, sous la plume de MM. Ber-teu, Bertrand, Chabert, Merloie et Spitz, tous chercheurs à l'INRA, sous le titre « Blé et soja : pénurie sur commande ? » Citons-le longuement encore.

« Les grandes tendances du commerce des produits alimentaires :

« — les pays capitalistes accroissent rapidement leurs échanges entre eux : 41 % du commerce mondial des produits alimentaires en 1970 contre 35 % en 1962 ;

« — pour les pays sous-développés, les produits alimentaires constituent toujours une part importante des importations, mais entre 1962 et 1970, cette part diminue régulièrement.

« — les exportations alimentaires des pays capitalistes vers les pays sous-développés progressent plus rapidement que celles des pays sous-développés vers les pays capitalistes. Il s'agit là d'un phénomène significatif notamment dans le cas des céréales et des oléagineux.

« ... Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les pays de la zone tempérée développés étaient importateurs nets de céréales tandis que ceux des zones tropicales et subtropicales plus développés étaient exportateurs... Il en résulte une inversion progressive des échanges de produits agricoles entre pays développés et pays en voie de développement... »

A partir de ces données objectives, l'article fait l'analyse — pour les céréales et le soja — de la façon dont Gouvernement des Etats-Unis, organisations de producteurs et grands opérateurs internationaux anticipent les fluctuations ou les exploitent, mettent des terres en réserve ou les mettent en culture, stockent ou déstockent, contingentent la production ou la libèrent.

« En 1973, dans une conjoncture de hauts prix mondiaux — la nouvelle loi agricole américaine a supprimé le système du contingentement et abandonné le financement du programme de mise en réserve pour les céréales : il s'agissait alors de profiter de prix élevés sur le marché mondial...

« La transaction de l'été 1972, entre l'URSS et les Etats-Unis illustre d'une autre manière la viscosité et le caractère non concurrentiel du marché. Elle montre la capacité de contrôle de l'évolution du prix mondial par l'administration américaine et les firmes multinationales.

« Le contrat était inhabituel et considérable : un milliard de dollars environ. La négociation se déroula en deux temps. Le 8 juillet 1972, le Gouvernement des Etats-Unis détient l'engagement de l'URSS d'acheter pour au moins 750 millions de dollars et lui garantit un crédit de 500 millions de dollars. En juillet et en août 1972, l'URSS négocie directement les prix et les quantités avec les compagnies exportatrices. Toutes les parties

contractantes obtiennent directement ou indirectement des avantages importants qui créèrent la situation suivante :

« — *les prix mondiaux varièrent peu pendant les négociations et montèrent ensuite très rapidement ;*

« — *non informés des négociations, les fermiers vendirent l'essentiel de leur récolte en cours à des prix relativement bas ;*

« — *les grandes firmes exportatrices purent ainsi constituer des stocks à moindres frais. Les prix intérieurs montant ensuite rapidement, elles purent toucher d'importantes subventions à l'exportation... Le 25 août le Gouvernement annonça son intention... de ne plus compenser automatiquement l'écart entre les prix... Il accorda toutefois une semaine de grâce aux firmes qui bénéficièrent ainsi pour 7,6 millions de tonnes d'une subvention élevée... En fin de compte, il suffisait de geler momentanément, en petits comités, la loi de l'offre et de la demande pour mieux l'affoler ensuite en grand à l'échelle mondiale...*

« *En définitive, l'histoire du contrat URSS-Etats-Unis conclu en 1972 ne peut guère être utilisée pour illustrer la formation des prix dans un régime de concurrence.*

« *De quoi demain sera-t-il fait ? Les recherches actuellement menées à l'INRA sur les relations économiques internationales laissent cette question sans réponse unique. Cependant, un fait semble admis par tous : l'évolution à venir des marchés ne se fera pas seulement en fonction de critères économiques « neutres », mais aussi en fonction des rapports de forces entre Etats, entre firmes transnationales...*

« *De toute manière, il est exclu de prévoir l'avenir en postulant un fonctionnement concurrentiel du marché et en admettant que le niveau et la localisation des activités sociales se déterminent par le libre jeu de la loi de l'offre et de la demande. »*

Il est moins question pour nous, face à ces deux cas précis — mais les exemples auraient pu être multipliés — de porter un jugement sur les pratiques que de constater qu'elles existent et qu'il nous faudra tenir compte de leur existence au moment où nous esquisserons les éléments d'une politique. Il s'agit moins de protester contre les pratiques que de mettre en lumière l'hypocrisie des prétendus zéloteurs du libre-marché en soulignant — mais nous aurons l'occasion de le faire à nouveau — que le libre-marché est trop souvent le marché dominé par les plus forts, c'est-à-dire tout à la fois les Etats et les entreprises.

Et s'il nous arrive au terme du rapport de prôner une politique volontaire organisée d'interventions publiques dont nous essaierons, au demeurant, de dire les limites et les règles, nous viserons moins sans doute la loi du marché en son principe originel que dans ses développements, que ceux-ci y soient inhérents ou qu'ils résultent de déformations abusives.

Poursuivant notre recherche, il nous faut maintenant prendre de la hauteur et considérer l'évolution récente des échanges internationaux.

CHAPITRE II

L'évolution récente des marchés internationaux.

Pour nous en faire une idée objective, nous avons choisi là encore de citer longuement la conférence que M. Olivier Long, directeur général de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a prononcée le 6 février 1978 à Londres au Trade Policy Research Center. C'est avec son autorisation que nous tirons l'essentiel de cette conférence intitulée : « Le Commerce international en péril : comment réagir ? »

« Que le commerce international soit en danger, nul, je pense, ne peut plus en douter. Et qui contesterait aujourd'hui qu'il est indispensable de le remettre sur la bonne voie, celle d'une croissance constante ? »

C'est dans cette perspective, et nous verrons plus tard ce qu'il convient d'en penser, que se situe toute l'analyse qui va suivre et que M. Olivier Long intitule : « Les réalités actuelles du commerce international ».

« Dans son ensemble, le commerce international fait preuve d'une remarquable capacité de résistance. En effet, les statistiques pour 1977 révéleront probablement qu'il aura augmenté en volume, d'un peu moins de 5 %. Sa croissance, d'ailleurs, se poursuit, encore qu'à un rythme sans doute ralenti. Dans de très vastes secteurs, il se développe normalement. La valeur annuelle des échanges mondiaux dépasse maintenant le chiffre impressionnant de 1 000 milliards de dollars. En revanche, de graves difficultés sont apparues, sur le plan mondial, dans plusieurs secteurs importants dont la liste revient comme une litanie : textiles et habillement, chaussure, acier, constructions navales, roulements à billes et produits de l'électronique ménagère. La Grande-Bretagne, où toutes ces industries occupent

une large place, pourrait ajouter à la liste un ou deux produits, les voitures automobiles par exemple. Certes, les circonstances diffèrent d'un cas à l'autre, mais on retrouve partout les mêmes dénominateurs communs : les industries nationales les moins compétitives ont du mal à supporter la pression des importations, une lutte sans merci se livre au niveau des prix, le chômage sévit et le commerce entre nations voit se multiplier les restrictions ou menaces de restrictions sous une forme ou sous une autre.

« Il est difficile de quantifier, même de façon approximative, les restrictions imposées. En effet, elles sont très variables et souvent passées sous silence. Ce qui ressort à l'évidence, néanmoins, c'est leur étendue. Le commerce international des textiles et des vêtements, largement encadré aujourd'hui par des limitations que l'arrangement multifibres récemment révisé vient encore de renforcer, représente à lui seul environ 50 milliards de dollars par an. Une estimation approximative, calculée par le secrétariat du GATT pour le commerce des autres produits qui viennent, ces trois dernières années, de faire l'objet de restrictions nouvelles ou de menaces de restrictions, aboutit à un chiffre annuel du même ordre, qu'il faut ajouter à celui des textiles. Pour élevés qu'ils soient, ces totaux ne tiennent pas compte des restrictions de plus longue date affectant, par exemple, une bonne partie des échanges mondiaux de produits agricoles des régions tempérées.

« Dans cette sombre conjoncture, la quasi-totalité des pays mettent tout en œuvre pour accroître leurs ventes à l'extérieur. Chaque pays exportateur tient à ce que les marchés des autres nations lui restent ouverts. La communauté mondiale affirme elle aussi d'une seule voix qu'il faut faire une place aux importations, en particulier aux importations en provenance des pays en voie de développement. Dans la pratique, toutefois, si beaucoup éprouvent le désir pressant d'accroître leurs recettes d'exportation et, par là, d'améliorer la balance commerciale et de stimuler la production intérieure, ils sont bien moins enthousiastes lorsqu'il s'agit d'accueillir un surcroît d'importations

chez eux car ces importations entraînent des sorties de précieuses devises et concurrencent l'industrie et l'agriculture nationales.

« Aussi longtemps que la croissance économique restera faible et l'investissement hésitant dans le monde entier, les politiques commerciales pourront difficilement concilier le désir d'exporter et la réticence à importer.

« Considérée d'un point de vue statique, cette perspective a de quoi décourager. Mais, pour peu qu'on lui substitue l'hypothèse dynamique d'une reprise vigoureuse des échanges mondiaux accompagnée d'une expansion générale des marchés, tout change ; la contradiction apparente sur le plan des politiques disparaît.

« Toutefois, cette hypothèse dynamique, qui suppose l'adoption de politiques commerciales propices à un regain des échanges commerciaux, est battue en brèche par la multiplication alarmante des mesures restrictives et par la réapparition de théories néo-protectionnistes, dans les pays les plus touchés naturellement.

« La crise des années 30 avait eu pour conséquence bénéfique la mise au ban du protectionnisme, en tant que politique commerciale, par toute la première génération d'après-guerre. Les résultats de cette proscription ont été spectaculaires, tant pour la croissance du commerce mondial que pour le progrès économique.

« Le marasme économique, la prolifération des restrictions aux échanges, à un moment où il est pourtant urgent d'accroître les recettes d'exportation et d'ouvrir la voie aux importations, remettent aujourd'hui en question la sagesse des préceptes classiques de politique commerciale.

« Le scepticisme qu'inspire le système actuel, système que l'on peut qualifier grosso modo de « libéralisme fondamental du marché », procède essentiellement du sentiment que son coût est devenu trop pesant, à preuve le chômage et la désorganisation que connaissent certaines productions particulièrement exposées à la concurrence des importations.

« Du point de vue politique et social, cette réaction est facile à comprendre. Les bienfaits de la libéralisation du commerce international sont largement répandus, mais ils sont peu perceptibles immédiatement, et il est bien difficile de les attribuer à telle ou telle action précise. En revanche, l'impact des importations sur une branche de production non concurrentielle est par trop évident.

« Néanmoins, il est aisé de prendre la cause pour l'effet, et de croire que la faiblesse d'une industrie nationale tient à l'accroissement des importations, alors qu'elle en est souvent la raison. Si la productivité est faible, si la production est constamment en retard sur la demande, ce sont les importations qui, fatalement, comblent la brèche.

« Nous courons le grand danger de voir s'instaurer un cercle vicieux : plus les industries non concurrentielles sont protégées contre les importations, plus elles perdent encore en compétitivité ; par voie de conséquence, plus le chômage s'accroît, et plus un renforcement de la protection est réclamé.

« Le grand défaut du protectionnisme est que ses effets sont impossibles à circonscrire. Protégez une industrie, et vous augmentez les coûts qui pèsent, non seulement sur le consommateur final, mais aussi sur toutes les branches de production qui utilisent ses produits. « Préservez des emplois » dans une branche en perte de vitesse et vous découragez la création d'emplois dans celles qui ont de l'avenir. A longue échéance, les mesures protectionnistes de « sauvegarde de l'emploi » ont plus de chances d'aggraver le chômage que de le résorber, car elles entravent la création d'industries nouvelles, dynamiques et génératrices de croissance. En outre, devant l'injustice manifeste que représente la protection d'une seule industrie, les autres branches de production nationales ne tardent pas à revendiquer la même faveur. Si l'on protège les textiles, pourquoi pas la chaussure ? Si l'on protège la sidérurgie, pourquoi pas l'industrie automobile ?

« Il n'est pas possible non plus de circonscire l'épidémie à un seul pays. Le danger, en l'espèce, ne réside pas tant dans d'éventuelles mesures de rétorsion — encore que les règles de l'accord général les autorisent — que dans le risque de voir l'apparition de mesures protectionnistes dans un pays encourager ailleurs les industries à revendiquer une aide semblable pour faire face à leurs propres difficultés, et affaiblir ainsi les efforts que déploient leurs gouvernements pour suivre une politique libérale. Ce funeste engrenage exerce déjà, en ce moment même, un effet puissant dans les relations internationales.

« Les mesures de protection vont, en outre, directement à l'encontre de deux autres objectifs essentiels de la politique économique contemporaine. Il est plus qu'évident qu'elles entraînent une hausse des prix de revient et des prix à la consommation et, partant, qu'elles nourrissent l'inflation. Par ailleurs, elles encouragent le développement d'industries axées uniquement sur la satisfaction d'une demande limitée au marché intérieur, et non sur la compétition dans un périmètre plus étendu.

« Il me faut encore parler des restrictions imposées aux exportations des pays en voie de développement. A la longue, décevoir l'attente des pays en voie de développement qui comptent augmenter leurs recettes d'exportation ne peut que nuire profondément aux intérêts du monde industrialisé. Tout d'abord, les disparités déjà importantes entre le Nord et le Sud s'en trouveront forcément aggravées. Je ne mentionnerai qu'une conséquence de cet état de choses, mais qui ne peut être mise en doute : si les pays riches refusent d'accepter pour leur part la restructuration et la division internationale du travail qui sont la conséquence logique du système actuel de commerce mondial, ils ne peuvent raisonnablement escompter que les pays en voie de développement continueront de souscrire à ce système. En second lieu, une restriction généralisée des débouchés sur les marchés des pays industrialisés n'obligerait pas seulement la plupart des pays en voie de développement à réduire leurs propres importations : il est probable

qu'elle pousserait aussi bon nombre d'entre eux à répudier purement et simplement leurs dettes extérieures. Enfin si on refuse aux pays en voie de développement la possibilité de s'assurer un revenu raisonnable, l'économie mondiale se verra privée du gigantesque marché potentiel que ces pays représentent pour l'avenir. »

Après avoir fait cette analyse sans complaisance mais non sans optimisme parfois, M. Olivier Long traite des objectifs d'une politique commerciale saine sur lesquels nous reviendrons avec lui. Au moment de conclure il dit avec gravité : « **La menace qui pèse actuellement sur le commerce international s'inscrit dans une crise plus générale dont elle est en même temps une conséquence, une crise de confiance dans l'aptitude de l'économie mondiale à recouvrer la santé et à reprendre son essor. »**

CHAPITRE III

La crise de confiance et la crise des idées.

S'il est vrai que, dans la pratique, des restrictions ont été apportées à la liberté des échanges, il est vrai aussi que commencent à s'élever des voix un peu partout qui prônent une nouvelle approche de la réalité. Là encore, nous nous contenterons de produire des opinions qui ont souvent la pesanteur des faits.

Citons d'abord un récent éditorial du journal *Le Monde* : « *Il n'est pas exagéré de dire qu'à Los Angeles, lors de son congrès de décembre 1977, l'AFL-CIO (la plus grande confédération syndicale des Etats-Unis), reniant sa tradition libre-échangiste, a ouvert la campagne pour un recours au protectionnisme le plus classique* » (1).

Citons encore M. Philippe Thomas, président du grand groupe français Pechiney UGINE Kuhlman qui, prenant la parole en son assemblée générale ordinaire du 21 juin 1978, déclarait, après avoir dit combien il appréciait les mesures libérales prises par le Gouvernement :

« Il n'y a pas lieu pour autant de verser dans la naïveté des zéloteurs inconditionnels de la concurrence internationale. Dans certains cas, celle-ci sort de son rôle de stimulant et de régulateur pour engendrer les pires désordres. Ces cas se multiplient par suite de l'incapacité de la Communauté européenne à prendre les choses en main quand son marché est abusivement attaqué :

« — dumping des pays à commerce d'Etat dont aucune considération de prix de revient ne tempère les offensives commerciales ;

« — ventes à vil prix provenant des îlots de productivité qui émergent de l'économie encore archaïque des pays à bas salaires ;

« — braderies pratiquées par les industries lourdes largement suréquipées à l'échelle mondiale pour écouler leur tonnage excédentaire ;

« — face à de tels dérèglements, le Gouvernement ne peut adopter une attitude de laisser-faire.

(1) *Le Monde* (Bulletin de l'étranger), 14 décembre 1977.

Il est nécessaire qu'il intervienne énergiquement auprès de la CEE comme il l'a fait pour l'acier à la fin de l'année dernière et, le cas échéant, qu'il défende le marché français si l'Europe reste à découvert tandis que les Etats-Unis et le Japon sont très efficacement protégés. L'enjeu n'est pas de sauver artificiellement des « canards boiteux » mais d'assurer la pérennité d'industries qui représentent un vrai potentiel pour l'économie de ce pays... Nous espérons que les interventions faites auprès des autorités compétentes de Paris et de Bruxelles finiront par empêcher le marché européen de servir d'exutoire privilégié aux surplus de la sidérurgie mondiale. »

Continuons notre quête pleine d'intérêt et de surprise à la vérité, et citons encore *Le Monde* du 4 avril 1978 :

« On n'a pas été étonné, récemment, d'entendre lord Kaldor, qui a exercé pendant un quart de siècle son influence à Cambridge sur le mouvement travailliste, et, à plusieurs reprises, sur le Gouvernement britannique, déclarer dans une interview : « Seul le protectionnisme peut sauver l'Angleterre. » Quelle solution voyez-vous au problème anglais ? lui demandait-on. « Une protection douanière efficace », répondit-il. « L'industrie a besoin de protection dans deux cas. Quand elle est dans son enfance et quand elle est dans sa vieillesse. Contrairement à ce qu'on croit souvent, l'industrie anglaise a commencé son processus de vieillissement il y a déjà un siècle. A la fin du XIX^e siècle, les produits allemands commençaient déjà à envahir notre marché. L'Allemagne nous ruine en temps de paix et nous sauve par la guerre (...). La protection industrielle qui a caractérisé les années 1932-1955 a permis à notre pays un taux de croissance exponentiel de 4 % en moyenne. Mais quand l'Angleterre est entrée dans le Marché commun, elle était en position de faiblesse. La France, au contraire, était prête pour l'Europe quand elle y est entrée. »

« N'est-il pas étonnant de voir un économiste anglais défendre aujourd'hui des positions protectionnistes ? « Moins qu'il n'y paraît, affirme celui-ci. » L'Angleterre est devenue libre-échangiste au

début du XIX^e siècle, à une époque où elle a commencé à transformer le coton du Sud des Etats-Unis et à inonder le monde de ses tissus. La chute des barrières était la condition de l'expansion, et le libre-échange reflétait la position d'avantage technologique où se trouvait la Grande-Bretagne. Contrairement à ce qu'ont voulu faire croire ses partisans, le libre-échange n'assure pas le développement harmonieux de tous les pays qui y prennent part. L'Angleterre, par exemple, a entièrement ruiné des pays comme l'Inde ou comme l'Irlande. Elle n'a plus intérêt aujourd'hui au libre-échangisme, mais l'idéologie est demeurée, alors qu'elle n'est plus justifiée. C'est un pays comme l'Allemagne fédérale qui défend avec le plus de fermeté les théories de l'école de Manchester, car c'est elle, aujourd'hui, qui y trouve son compte. La vérité est qu'il faut que chaque pays développe la liberté des échanges jusqu'à un point optimal — et pas au-delà. C'est cela, je pense, que signifie l'expression de « croissance ordonnée des échanges. »

Poursuivant cette revue des positions prises, citons Jean Denizet qui consacre chaque mois dans *Expansion* une analyse attentive aux faits et tendances économiques et monétaires. Voici ce qu'il écrit en juin 1978 :

« On voit reflourir aujourd'hui, en même temps que le style rétro, le libéralisme économique de grand-papa. La puissance des médias renforçant ce qui est à la base de toute mode, le mimétisme humain, les engouements sont désormais foudroyants, mais heureusement éphémères.

« Ce qui frappe le plus, c'est que les progrès lents mais constants des sciences humaines, qui eux n'ont rien à voir avec la mode, ne reconnaissent comme valable presque aucun des éléments de base de ce credo qui garde si nettement la marque de sa date de naissance, le XVIII^e siècle.

« Commençons par éviter toute confusion entre libéralisme économique et foi en la liberté. Si le libéralisme voulait seulement dire que la liberté est une condition irremplaçable d'initiative et d'efficacité, chacun y souscrirait volontiers.

« Mais si l'homme est d'abord un être social, si les décisions économiques doivent être prises à l'intérieur d'une collectivité, et d'abord les trois décisions fondamentales : que faire ou quel est le projet collectif, comment partager le travail, comment partager le produit, alors l'impasse de l'économie individualiste disparaît.

« Beaucoup des mécanismes de l'économie libérale continuent de pouvoir être utilisés, car ils sont des descriptions réalistes de comportements authentiques. Mais la responsabilité de l'économie devient celle de la collectivité, non de l'individu. Un projet collectif est à la base de toute l'activité, projet qui prend en compte notamment la nature et l'environnement, que tout calcul économique individuel ignore, nous le savons trop. Enfin, ce projet collectif vise à maximiser à la fois l'efficacité, utilité et consensus social. A une époque où les sciences de l'homme ont fait des acquisitions capitales, ni les libéraux ni les marxistes n'en ont tenu compte. Le camp qui, le premier, fera son aggiornamento à la lumière de la nouvelle anthropologie aura un avantage décisif. »

Mais précisément, c'est ce que suggèrent Jean Métouk et Roger Priouret dans *Le Nouvel Observateur* du 10 juillet 1978, eux dont on sent la critique sévère qu'ils font du libéralisme :

« Il faut être naïf ou de mauvaise foi pour nier la crise du capitalisme. Mais comment nier également que les systèmes de substitution n'ont pas été clairement définis — celui, bureaucratique, de l'Est étant insupportable dans les pays de liberté et se révélant inefficace à l'usage pour les PVD qui l'ont adopté. »

Il faut donc inventer un nouvel ordre économique qui nous mette à l'abri des dérèglements du marché et de ceux de la planification bureaucratique. Les principes de ce nouvel ordre devront éclairer tout à la fois les comportements des Etats et ceux des entreprises tant à l'intérieur des frontières nationales qu'à l'échelle mondiale. Mais on devra tenir compte du fait que les nations, à cause de leur degré différent d'évolution, ne sont pas en mesure d'adopter ni le même modèle de développement ni la même politique.

Nous sommes condamnés à inventer un nouvel ordre économique faute de quoi le monde connaîtra de difficiles, de cruelles échéances. Mais avant de quitter ce chapitre — consacré à l'ana-

lyse de ce que l'on pourrait appeler sans emphase « la crise de la pensée universelle » et comme pour accroître notre confusion — citons encore quelques propos utiles directement ou indirectement liés à notre recherche.

Citons d'abord M. Hans Detrich Genscher, Ministre de la République fédérale d'Allemagne, au moment où le 4 juillet 1978 à Luxembourg, devant l'Assemblée parlementaire européenne, il prenait ses fonctions de président du Conseil des communautés européennes.

« La présente décennie nous a plus que jamais rendus conscients d'une interdépendance vraiment totale à laquelle n'échappent pas les pays en développement ni même, de moins en moins, les pays industrialisés du monde socialiste.

« Ensemble avec les Etats-Unis et les autres démocraties industrielles, nous sommes appelés aujourd'hui à y jouer notre rôle, à définir, dans ce monde d'interdépendance globale, une stratégie de coopération globale, une stratégie qui soit fondée sur des rapports d'égalité et de coopération et dans laquelle nos régimes démocratiques puissent préserver leur liberté et assurer leur stabilité économique.

« J'ai présents à l'esprit avant tout le dialogue Nord-Sud et plus particulièrement les négociations sur les matières premières dans le cadre de la CNUCED, les pourparlers en vue du renouvellement de la Convention de Lomé, la conclusion des négociations au sein du GATT et la préparation du « sommet économique » de Bonn.

« J'aimerais m'attarder plus particulièrement sur deux événements au sujet desquels la Communauté se doit de montrer à quel point elle peut contribuer à définir un nouvel ordre mondial et quelles sont les aspirations que l'Europe entend représenter dans le monde.

« Je veux parler de la conclusion des négociations entamées en 1973 au sein du GATT et l'ouverture des négociations pour le renouvellement de la Convention de Lomé.

« Dans le cas des négociations au sein du GATT, il s'agit d'arrêter, voire d'inverser, la tendance au protectionnisme, tendance qui se manifeste de plus

en plus dans le monde. En d'autres termes, ces pourparlers ne concernent rien de moins que l'avenir même du libre commerce international.

« La Communauté européenne est de loin le plus grand exportateur et le plus grand importateur du monde. Aucune région du globe n'est plus tributaire du maintien de la liberté des courants d'échanges que la Communauté. Il va donc de l'intérêt même de celle-ci qu'elle mette toute sa puissance au profit de la liberté du commerce mondial. C'est ce qu'elle a fait jusqu'ici. C'est ce qu'elle doit continuer de faire. Cela suppose toutefois qu'elle reste disposée, sur le plan interne, à accepter et à maîtriser les changements d'ordre structurel qu'entraîne la libéralisation des marchés.

« Je n'apprendrai rien à des parlementaires qui sont quotidiennement confrontés aux préoccupations de leurs électeurs si je leur dis combien il est difficile de traduire cet objectif dans la vie politique de tous les jours en ces temps où nos pays connaissent un taux de chômage élevé.

« Cette situation ne doit pas, cependant, nous faire oublier que les Européens eux-mêmes ont pu bénéficier, grâce à un régime économique mondial de liberté des échanges et des investissements, d'une croissance économique sans précédent dans l'histoire. Si de nombreuses couches sociales trouvent aujourd'hui naturel de jouir d'un niveau de vie dont les précédentes générations osaient à peine rêver, force est d'admettre que la libéralisation du commerce mondial a été une des conditions essentielles de cette amélioration du niveau de vie. Et nous ne retrouverons la voie d'une croissance économique stable que si nous savons préserver cette condition, que si nous savons maintenir la liberté économique mondiale.

« Le protectionnisme ne résout pas le problème du chômage. En apportant des restrictions aux échanges, on ne fait que reporter ce problème, à court terme des industries non compétitives, sur les industries exportatrices hautement productives. En agissant ainsi, à long terme, les partenaires commerciaux détruisent mutuellement plus de possibilités d'emplois qu'ils n'en sauvent.

« Aussi ne saurons-nous remédier au chômage structurel que connaît actuellement la Communauté que si nos économies nationales et nos entreprises ont la volonté et la capacité de s'adapter aux transformations de l'économie mondiale.

« Il n'existe, pour la Communauté, aucune autre solution raisonnable que celle qui consiste à accepter les transformations structurelles. Car l'autre solution reviendrait à avoir une Communauté qui ne serait plus capable de soutenir la concurrence internationale et serait de moins en moins compétitive sur les marchés mondiaux.

« Une telle solution conduirait le continent industriel qui est le nôtre et qui est fortement tributaire des importations de matières premières et d'énergie à la stagnation et à l'appauvrissement. Elle aurait également pour conséquence que nous ne serions plus en mesure de contribuer au développement du Tiers monde.

« Nous devons veiller à ce que toutes les mesures que nous viendrions à prendre pour assurer un déroulement ordonné de ces transformations structurelles et pour protéger les personnes qui en seraient touchées contre les conséquences sociales aient pour objectif de faciliter ces transformations et non de les empêcher. »

Il faut accorder grande importance aux propos de M. Genscher, non présentement parce qu'il est, pour un temps, le président du Conseil des Communautés, mais parce qu'il exprime des positions fondamentales du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne qui pèsera de tout son poids dans la définition des positions européennes face au monde.

Pour mieux comprendre peut-être les propos du Ministre fédéral, il paraît utile de citer M. Rémy Prud'homme, haut fonctionnaire de l'OCDE qui écrivait récemment :

« L'interventionnisme doit-il être dirigiste ou libéral ? Une politique économique peut parfaitement être à la fois très libérale et très interventionniste. Le libéralisme caractérise les modalités de l'intervention, non son ampleur. Le débat ne porte pas sur le principe de l'intervention publique qui est admis par tout le monde. Il porte sur le champ de cette intervention (quand intervenir ?)

et sur les formes (comment intervenir ?). On peut en effet intervenir, c'est-à-dire restreindre, modifier, contrarier ou contraindre le jeu spontané du marché de plusieurs façons. La première est dirigiste, coercitive, directe : elle consiste à définir des objectifs et à édicter des règlements, obligations et interdictions, qui permettront de les atteindre ; elle reflète et elle renforce le pouvoir d'une autorité centralisée. La seconde est libérale, incitative, indirecte. Elle consiste à faire en sorte que les prix reflètent bien la totalité des coûts... L'interventionnisme libéral corrige les conditions du marché mais s'appuie sur lui. L'interventionnisme dirigiste rejette le marché et y substitue le Plan... La complexité croissante de nos sociétés rend de plus en plus difficile la définition et la mise en oeuvre de l'approche dirigiste... »

*
* *

Il est temps de conclure ce long chapitre fait de citations et qui voulait seulement démontrer que, face à la crise concrète des échanges internationaux, face à un marché qui, comme le dit M. Jean Boissonnat, « a montré les limites de son aptitude à réaliser un optimum économique », la doctrine vacille et, sauf exception, les politiques hésitent : « Dans une situation neuve, un libéralisme obtus ne réussirait pas mieux qu'un socialisme archaïque. » En fait, tant qu'il n'aura pas découvert de nouveaux principes et de nouvelles règles, le monde vivra dans l'incertitude et aussi dans l'angoisse. C'est ce que révèlent les brèves analyses que nous allons maintenant consacrer à la crise monétaire et à ce que l'on ne peut pas ne pas appeler « la guerre économique ».

CHAPITRE IV

La crise monétaire.

L'objet du présent rapport n'est point d'analyser le désordre du système monétaire international. Il y faudrait une étude spéciale d'autant plus nécessaire que les spécialistes s'enferment volontiers dans un langage impénétrable et tentent d'entourer leur domaine d'on ne sait quel mystère. Ils ont tort car si elle est le reflet de la réalité économique, la monnaie est aussi l'expression d'une confiance et d'une volonté. Mais le lieu n'est pas d'en dissenter. Bornons-nous à mettre en lumière quelques faits.

Le désordre monétaire international est l'un des facteurs importants de la détérioration des échanges de biens et services car il introduit un élément d'incertitude qui dépasse de très loin les limites du risque que les entreprises sont capables d'assumer. Lorsque le système monétaire était maîtrisé en effet — fût-ce au prix d'un désordre d'une autre nature — les entreprises jouaient ou spéculaient, anticipaient sur les seules fluctuations des cours des produits. Elles étaient dans leur domaine propre, elles avaient à faire face aux aléas d'un marché qui était de leur compétence, dont elles prétendent avoir la maîtrise. Elles se dotaient de la capacité financière d'y faire face. Depuis qu'à l'incertitude des cours des produits et services s'ajoutent les fluctuations des monnaies, l'ampleur des incertitudes est considérablement accrue. Et cela a trois conséquences qui nous intéressent ici :

1° Les entreprises sont contraintes de privilégier leur fonction financière, leur appareil financier au détriment de leur fonction économique productive, elles doivent spéculer autant sur les monnaies que sur les produits ;

2° Seules les entreprises les plus puissantes et les mieux implantées dans les différentes zones monétaires peuvent assurer valablement cette fonction et la tendance à la concentration se développe au détriment des entreprises moins ambitieuses ;

3° Les gouvernements que la stabilité de leur monnaie ne protège pas contre les fluctuations des variations des taux de change cherchent à en tirer parti mais parfois en sont les victimes. Le désordre monétaire est autodéséquilibrant.

C'est dans cette perspective que l'on peut citer l'article que M. Jean Matouk, professeur à l'université de Montpellier, a consacré le 3 août 1978 dans *Le Matin* à la chute de la monnaie américaine : avantages et inconvénients du « dollar de singe ».

Après avoir exposé les deux raisons qui militent en faveur d'une baisse prolongée du dollar :

1° Le déclin relatif de l'efficacité de l'économie américaine ;

2° La volonté des capitalistes américains d'accroître les exportations par un réajustement très important du dollar destiné à compenser le handicap d'un niveau supérieur de développement et du coût élevé de la main-d'œuvre,

M. Jean Matouk évoque la politique du Gouvernement américain :

« Le Gouvernement américain, lui, semble vouloir contrer cette tendance. Il est difficile de savoir dans quelle mesure. Mais il est certain que la Maison-Blanche et les services officiels sont conscients des limites d'une telle dévaluation permanente. Menacée par cette forme particulière de concurrence déloyale, l'Europe monétaire va peut-être effectivement s'organiser. Si elle parvient à créer une unité monétaire ou simplement un agrégat solide de monnaie, le dollar perdra son monopole de monnaie de compte dans les transactions internationales. Les pays exportateurs de pétrole qui en parlent déjà commenceront alors effectivement à facturer leurs précieux barils en mark, en yen, en ECU, ou en une unité composite de monnaies solides. Les autres pays exportateurs de matières premières feront de même. Les Américains ne pourront plus payer en « dollar de singe ».

« A partir de là, les avantages de la baisse du dollar seront dépassés par ses inconvénients et elle cessera. Quand ? C'est une question à plusieurs milliards de dollars pour les petits malins qui ont de l'intuition. »

Quand ? C'est dans tous les cas une question à laquelle M. Michael Blumenthal, Secrétaire d'Etat au Trésor des Etats-Unis, s'est bien gardé de répondre dans la déclaration qu'il a faite le

24 mai 1978 devant l'American Bankers Association sur le système monétaire international. Contentons-nous de reproduire quelques passages de ce long exposé (1). Ils sont assez significatifs :

« Chaque pays doit... éviter de manipuler ses taux de change afin d'éviter l'ajustement ou d'obtenir des avantages concurrentiels déloyaux... Le Gouvernement des Etats-Unis accepte le rôle des mouvements de taux de change comme un baromètre qui indique si une nation suit certaines politiques en ce qui concerne la croissance, l'inflation et l'ajustement des balances des paiements. Sans doute nous sommes prêts à intervenir sur le marché pour nous opposer à la spéculation et au désordre mais nous ne croyons pas que les efforts des pays visant à maintenir des taux de change qui n'ont pas de relation avec la performance économique et financière de base soient pratiques et souhaitables... Il existe à présent et il va continuer d'exister une série de propositions pour des adaptations majeures du système actuel. Bien qu'elles puissent être intéressantes d'un point de vue intellectuel, les Etats-Unis croient fermement que nous n'avons pas d'autre choix responsable que celui de nous consacrer au travail plus prosaïque et de détail qui consiste à faire fonctionner le système des changes flexibles... »

Depuis ce discours, le dollar a continué à se dévaluer par rapport à toutes les monnaies du monde occidental développé, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays les plus riches du monde se sont réunis à Bonn, les 16 et 17 juillet 1978, les pays producteurs de matières premières et de pétrole ont manifesté leur volonté de s'en dégager. Le 6 juillet 1978, à Brême, les dirigeants de la Communauté économique européenne ont jeté les bases d'un système monétaire spécifique qui, fondé en particulier sur des monnaies fortes, bénéficie de l'existence de places financières expérimentées et efficaces. En fondant ce système monétaire appelé à devenir l'expression de la réalité commerciale mondiale la plus importante, articulée sur des disciplines réelles, les chefs nationaux de la CEE créèrent un fait nouveau essentiel, capable de convaincre les Etats-Unis d'aborder une nouvelle phase de l'interminable négociation. Cela cependant semble faire problème : la réunion de Brême a été assez décevante et on a le sentiment que l'Europe hésite moins

(1) D'après Europe, Agence internationale d'information pour la Presse.

devant sa seconde naissance que serait l'Union économique et monétaire, que devant la perspective d'une plus grande « autonomie » face aux Etats-Unis. Pourtant l'Union économique et monétaire est l'instrument nécessaire sinon suffisant à un nouveau système international. Elle se fera. Mais le temps passe.

CHAPITRE V

La guerre économique et après ?

Témoins d'un désordre aussi grave que celui que nous analysons, il faut tenter d'en prendre la juste mesure.

L'affrontement est dans l'ordre des échanges économiques internationaux. Deux bons « auteurs » l'ont dit ou écrit bien avant la crise actuelle.

Adam Smith écrit, en 1776 : « Le commerce qui, naturellement, devait être pour les nations comme pour les individus un lien de concorde et d'amitié est devenu la source la plus féconde des haines et des querelles. Pendant ce siècle et le précédent, l'ambition capricieuse des rois et des ministres n'a pas été plus fatale au repos de l'Europe que la sottise jalouse des marchands et des manufacturiers. »

Et Bismarck déclarait, en 1887, devant le Reichstag : « La guerre de l'avenir sera la guerre économique, le combat au grand jour, être ou ne pas être. Que mes successeurs gardent toujours cela devant leurs yeux et qu'ils s'inquiètent afin que nous soyions armés quand le jour du combat arrivera. »

Ainsi, ne devons-nous pas nous étonner de voir la concurrence dégénérer en conflit. Ainsi faut-il prendre au pied de la lettre la déclaration que M. François Ceyrac, président du CNPF faisait au début de 1975 en pleine crise pétrolière : « Nous sommes en état de guerre économique. » Ainsi faut-il s'attarder à l'enquête que M. Roger Priouret a conduite et à la synthèse qu'il en donne dans *Le Nouvel Observateur* du 29 avril 1978.

La guerre économique est-elle inévitable ? se demande Roger Priouret. Il constate d'abord qu'elle est déjà un fait au moins pour certaines entreprises et pour beaucoup de salariés et qu'elle implique donc une capacité de résistance qui suppose une entente entre gouvernements, organisations patronales et syndicats.

« La guerre économique c'est le protectionnisme et l'utilisation du chaos monétaire » dont il répertorie les différentes formes.

Il analyse ensuite les trois facteurs qui poussent aujourd'hui vers un retour au protectionnisme abandonné progressivement depuis les années 50.

1° *La persistance et l'amplification du chômage.* Non seulement le chômage n'a aucune raison de se réduire mais deux éléments tendent à l'aggraver : d'une part, il y a plus de jeunes qui arrivent sur le marché du travail que de personnes qui le quittent, d'autre part, les dépenses d'équipement que la concurrence contraint les entreprises à décider se traduisent par des suppressions de personnel.

Les mesures, notamment en faveur des jeunes, ne peuvent avoir qu'un effet limité. La réduction simultanée de la durée du travail et du temps d'activité sans réduction des salaires préconisée par les syndicats augmenterait les prix de revient et conduirait donc au protectionnisme sans probablement créer d'emplois durables car seule l'activité appelle l'activité.

Tentation protectionniste aussi à la fois pour les patrons et les salariés dans les secteurs en difficultés.

2° *Le prélèvement pétrolier.* La plupart des pays voient augmenter chaque année le montant des dettes en devises fortes qu'ils doivent contracter pour couvrir leur facture pétrolière. Viendra plus ou moins vite selon les cas un moment où ils tenteront de combler leur déficit extérieur en vendant leurs produits à bas prix sur les marchés étrangers.

3° *L'attitude des sociétés multinationales et des grandes banques.* Roger Priouret l'analyse de la manière suivante :

« Il était normal que les pays industrialisés laissent pénétrer progressivement chez eux les produits des pays en voie de développement. D'après l'accord multifibre de 1977 concernant le textile, les entrées de ces produits devaient progresser de 6 % l'an. Si on avait laissé faire le cours naturel de l'évolution, on aurait vu apparaître à bas prix des articles textiles et autres, pittoresques ou sommaires, venant d'Afrique ou d'Asie. Il s'est passé tout autre chose. Les firmes multinationales — qu'il serait plus exact d'appeler transnationales parce qu'elles se rattachent toutes à un pays — ont eu l'occasion d'exploiter des besoins de main-d'œuvre bon marché. Des entreprises de biens d'équipement, encouragées en général par l'Etat qui entrevoyait des recettes d'exportation, ont vendu des outillages très modernes. Toutes les grandes banques ont trouvé dans un double mouvement l'occasion, soit de s'associer, soit de prêter pour obtenir un haut rendement de leurs capitaux.

« Résultat : il est né ou il va naître dans ces pays en voie de développement des entreprises pourvues de machines modernes, d'argent abondant, de cadres techniques et de gestion hautement qualifiés. Il suffit de rappeler l'énumération des secteurs déjà attaqués ou prêts de l'être, pour mesurer l'étendue du front : textile (tous produits) ; moteurs électriques ; composants ; radio-télévision ; petites calculatrices ; chaînes hi-fi ; jeux électroniques ; cuir ; chaussures ; montres à quartz ; optiques de précision ; cycles, motocycles ; bijouterie ; orfèvrerie ; céramique ; travail du bois ; petite mécanique. Sans compter les capacités de production qui s'accumulent dans ces pays, hors de proportion avec les besoins de 1978, dans l'acier, la pétrochimie, les engrais et la construction navale, alors que celles des pays développés sont déjà excédentaires. »

Roger Priouret examine ensuite les conséquences d'une politique protectionniste en France en soulignant qu'elle nécessiterait un redéploiement industriel dramatique.

« Vers quelle situation ces facteurs de guerre économique dirigerait-ils l'économie française ? Une étude inédite a été faite par le Commissariat du Plan en novembre 1977. Mais elle donne la réponse seulement pour l'Europe des Neuf tout entière.

« La conséquence positive du protectionnisme — qui est d'ailleurs le but recherché — serait une baisse du chômage de l'ordre de 35 %. Une telle baisse laisserait néanmoins en France sept cent mille personnes sans emploi. Mais il y aurait une mutation profonde dans les postes de travail : les secteurs qui exportent, comme l'automobile, réduiraient leurs effectifs, alors que ceux qui se sont laissé prendre une part de leur marché intérieur le récupéreraient et embaucheraient. Ces recyclages n'iraient pas sans drame.

« Les conséquences négatives seraient une baisse sans précédent de la productivité, c'est-à-dire du rendement du travail humain, qui est la source saine de la croissance et que stimulait la concurrence étrangère. Les industriels ne se hâteraient

pas de renouveler leurs équipements. Ils pourraient, de ce fait, accroître leurs profits. Les ententes entre eux n'ont jamais cessé. La concurrence étrangère les dérangeait. Elles reprendraient, accroissant encore la marge bénéficiaire. Les prix augmenteraient plus qu'aujourd'hui ; quant à la croissance économique, elle serait à peine au-dessus de zéro et de ce fait entraînerait la stagnation du niveau de vie des particuliers.

« Comment situer la France dans cet ensemble communautaire ? L'étude du Plan ne le dit pas. Pour tourner avec son niveau d'activité actuel qui serait maintenu sans accroissement, elle a besoin d'importer cent milliards de francs 1978 de pétrole-gaz, de matières premières et d'aliments tropicaux. Son agriculture peut lui fournir tout au plus de quoi couvrir le dixième de ces sorties de devises. Quels produits industriels lui faudrait-il brader et sur quels marchés pour se procurer le reste ? Rares sont les secteurs comme l'automobile où nous avons acquis cette réputation de grands industriels qui nous ferait demander nos produits. La guerre économique tournerait à l'avantage des grands (Etats-Unis, Japon, Allemagne fédérale) ou de ceux qui ont des spécialités reconnues (Suisse).

« La France toucherait presque certainement la croissance zéro. Et le niveau de vie des Français aussi. C'est pourquoi notre pays a tout intérêt à freiner cette marche vers le protectionnisme et à mettre en état de concurrence les secteurs qui n'y sont pas. »

Dans cette guerre économique que l'on voudrait éviter alors qu'on y est déjà sans doute, la « menace » vient en particulier du Tiers-Monde avec son sous-développement, ses bas salaires, son besoin de devises, son instabilité politique ; du Tiers Monde où dans les pays les plus libéraux eux-mêmes, la place de l'économie publique échappant aux rythmes et aux lois du marché est considérable. Elle vient du Tiers Monde pour nous sensiblement plus que pour la plupart de nos partenaires européens, parce que, pratiquant des bas salaires dans certaines branches nous nous sommes dispensés d'un effort de spécialisation pourtant nécessaire. Et pourtant, ce n'est point contre le Tiers Monde que nous pouvons « guerroyer » mais contre les pays développés pour prendre une part du

marché des produits les plus élaborés, marché qu'ils tiennent et défendent.

Ce Tiers Monde, il nous faut non seulement accepter, mais vouloir, qu'il trouve sa place dans l'économie mondiale : il nous faut l'arracher à la misère absolue dans certaines de ses régions, lui donner partout les moyens techniques, organisationnels, financiers, humains de son développement, l'encourager à élaborer un modèle culturel et un modèle de croissance qui correspondent à son génie et non à nos besoins ; il nous faut accepter que le Tiers Monde dans son infinie diversité soit autonome, totalement, sans pour cela lui refuser notre solidarité ; il nous faut ne pas faire de lui, de ses richesses, de ses territoires et de ses hommes les enjeux de nos querelles de riches en quête de puissance. Avec la convention de Lomé, la Communauté économique européenne a esquissé le schéma d'une coopération exemplaire et, autant que faire se peut, dépourvue d'ambiguïté. Elle doit poursuivre, préciser, amplifier et approfondir avec l'espoir que cet effort conjure le sort qui semble nous menacer.

Au surplus, le vocable de Tiers Monde est trop simpliste ; on a dit avec justesse que le Tiers Monde n'est ni tiers, ni monde ; son manque de cohésion reflète la variété des situations qu'il recouvre. En fait, nos méthodes d'industrialisation ont à être revues pour être adaptables aux conditions physiques et humaines locales. Or nous ne nous rendons compte, en général, que lentement des impératifs de cette adaptation.

Donnons ici deux exemples types de ce qu'on doit entendre par cette adaptation :

Premier exemple : la pompe solaire. La France a mis au point au Sénégal, il y a plus de dix ans, grâce au dynamisme du doyen Masson, une pompe solaire fort précieuse pour alimenter en eau le Sahel. Mais la commercialisation n'a pas suivi. La pompe est restée longtemps sophistiquée, expérimentale, coûteuse à fabriquer. Nous ne nous sommes décidés à l'adapter à la production en série et aux conditions locales que lorsque la concurrence eut largement envahi ce marché, où nous aurions pu être les premiers. En fait la conception de matériels bien adaptés relève d'une analyse multicritères à laquelle peu de nos industries sont bien entraînées.

Mais au-delà du coût et de l'adaptation aux conditions physiques locales, il y a plus important : l'adaptation aux besoins réels des hommes de sociétés en pleine évolution, dont les modèles ne seront pas éternellement ceux des pays industrialisés, qu'ils soient de l'Ouest ou de l'Est. A cet égard le livre de M. Tevoedjre, directeur de l'Institut des Sciences du Travail, créé par le BIT à Genève, est riche d'enseignements. Sous le titre : « *La pauvreté, richesse des peuples* », ce livre insiste sur les valeurs traditionnelles que risque de détruire l'industrialisation classique, et recherche des solutions

plus harmonieuses. Il est probable que celles-ci naîtront de la conjonction des efforts de réflexion des hommes de bonne volonté tant des pays industrialisés que des pays en développement. Expliquons ceci sur deux exemples.

L'industrialisation, par le système du salariat, détruit les solidarités du salariat, détruit les solidarités sociales traditionnelles. Une réflexion en groupe avec des Africains a suggéré que le salariat pouvait être parfois remplacé par des formules de contrats passés avec des familles, des villages... Le poste de travail sera successivement occupé par des individus différents, mais la continuité sera assurée grâce aux systèmes efficaces de communication orale traditionnels. Et le sens de la responsabilité sera accru, voire créé, car le travail prend une dimension sociale et collective qui dépasse largement le cadre étroit de l'atelier.

Autre exemple, l'urbanisation. Celle de Bogota, orchestrée (?) par un bureau de Conseil américain dont le défaut évident est un abus de technocratie, est à proprement parler monstrueuse. Mais ce danger guette la plupart des villes des pays en développement. Il faut imaginer des formes décentralisées pour certaines industries. Si cela est impossible pour des industries telles que la chimie — qui d'ailleurs emploient peu de main-d'œuvre — cela est par contre parfaitement concevable pour le textile : la centralisation de la politique de vente et de fabrication n'exclut nullement la décentralisation des métiers à tisser.

Il n'y aura de bonne industrialisation, donc un bon marché d'exportation, que dans la mesure où l'industrie ne sera pas plaquée sur, mais assimilée par le milieu social. Notre commerce extérieur dépendra autant de la qualité de nos produits que de la clairvoyance de nos spécialistes de sciences humaines.

Un exemple — auquel votre rapporteur tient — explicitera la nécessité de cette recherche. L'arrivée du capital étranger s'accompagne inéluctablement de contraintes et de perte d'autonomie parfois mal supportées. Or, le capital sert, d'une part, à l'achat des matériels, d'autre part, à construire les bâtiments, à créer le fond de roulement... La première part est la plus lourde dans la majorité des cas.

On peut dissocier ces deux formes d'actif, en recourant pour la première au leasing. Un Africain pourrait ainsi trouver sur place de quoi assurer le fonds de roulement, les réserves, le stock... L'équipement serait fourni par des sociétés de leasing, qui pourraient avoir un caractère bi- ou multinational. Bien entendu, il faut concevoir des systèmes de garanties à plusieurs niveaux, allant de la mutuelle des sociétés similaires aux garanties gouvernementales ou d'organismes internationaux. Par exemple, un bon créneau pour

les industries françaises serait le leasing de matériel de boulangerie. d'embouteillages. Il faut, bien entendu, aussi imaginer des méthodes originales de garantie d'entretien de matériel : la difficulté n'est pas insoluble.

Quoi qu'il en soit des possibilités d'une meilleure adaptation de notre industrialisation aux besoins du Tiers Monde, il reste que la compétition, économique d'abord, politique ensuite, tendra à se durcir dans un monde où les concurrents actuels deviendront de plus en plus forts et où les nouveaux pays feront leur apparition sur le champ de la bataille économique. Mais déjà force est de reconnaître qu'en l'état actuel de la situation, tous désordres et tous appétits accumulés, tous points chauds entretenus, tous arsenaux inventoriés, tous discours lus, toutes négociations vues, il semble qu'il soit trop tard et que le combat soit bien engagé. Notre propos n'est pas de faire ici avec l'humour noir de Galbraith et Levine un « rapport sur l'utilité des guerres » ni même une étude sur les conditions dans lesquelles seul un recours aux armes peut mettre un terme, mais lequel ? — au désordre et à l'instabilité économique. Plus modeste et plus ambitieux, notre propos est de souligner que ce recours aux armes n'est plus tout à fait exclu et que l'humanité ferait bien de ne point laisser s'engager des fatalités irréversibles. Nous voulons dire que dans un monde aux multiples dangers on peut « mobiliser » et que la mobilisation économique « n'est pas la guerre », qu'elle est même nécessaire quelles que soient les situations internationales qui se produisent. Elle ne nous dispense pas, après M. Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République, de militer pour un « nouvel ordre économique mondial » : *« L'action extérieure de la France, disait-il dans une conférence prononcée à l'Ecole polytechnique, à Paris, le 28 octobre 1975, est naturellement une action qui doit viser à défendre, partout où ceux-ci se manifestent, nos intérêts, mais elle doit être aussi une action qui vise à apporter une contribution intellectuelle et politique aux problèmes que se pose le monde de notre temps. »*

Défendre nos intérêts et contribuer à la solution des problèmes de notre temps, savoir que plus que beaucoup d'autres pays, la France a besoin, réellement besoin, que s'instaure un nouvel ordre économique mondial parce qu'elle est privée de matières premières, parce qu'elle a pris quelque retard; parce qu'enfin elle n'est pas puissance dominante. Le savoir et tout faire pour que progressent les idées et se développent les accords, mais en même temps faire comme si le désordre devait durer, comme s'il devait s'amplifier, pour y faire face parce que nous devons y survivre.

Survivre avec quels atouts et quels handicaps ? C'est ce que nous allons chercher dans l'analyse des données nationales.

DEUXIEME PARTIE

LES DONNEES NATIONALES : ANALYSE DES FAITS
ET TENDANCES

Comment la France a-t-elle réagi à cette crise économique dont nous disions plus haut qu'elle avait pris naissance à une date antérieure au relèvement du prix de l'essence, et dont nous pouvons dire qu'elle a été longuement masquée par la croissance élevée des économies dominantes et, pour notre pays, par la réponse qu'il a dû fournir conjointement aux problèmes de la décolonisation et de l'adhésion à la Communauté économique européenne ? Avant d'essayer de comprendre, constatons, et pour cela faisons le tableau de l'évolution de la structure de notre balance commerciale.

Tendances de la balance commerciale.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	Chiffres arrondis (en milliards de francs).						
Equipement professionnel :							
CEE	- 5	- 5	- 7	- 7	- 8	- 7	- 12
OCDE (hors CEE).....	- 3	- 3	- 3	- 4	- 7	- 4	- 7
Hors OCDE.....	+ 7	+ 8	+ 8	+ 10	+ 15	+ 24	+ 32
Automobiles et matériel de transport :							
CEE	+ 2	+ 3	+ 3	+ 3	+ 3	+ 6	+ 5
OCDE (hors CEE).....	+ 2	+ 2	+ 2	+ 3	+ 3	+ 3	+ 2
Hors OCDE.....	+ 3	+ 4	+ 4	+ 4	+ 7	+ 9	+ 10
Biens de consommation :							
CEE	0	+ 1	+ 1	+ 2	+ 1	0	- 3
OCDE (hors CEE).....	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2	+ 1	+ 1	+ 1
Hors OCDE.....	+ 3	+ 3	+ 2	+ 2	+ 2	+ 3	+ 2
Equipement ménager :							
CEE	- 1	- 1	- 1	- 2	- 2	- 2	- 3
OCDE (hors CEE).....	0	0	0	0	- 1	- 1	- 1
Hors OCDE.....	+ 3	+ 3	+ 2	+ 2	+ 2	+ 3	+ 2
Biens intermédiaires :							
CEE	- 6	- 7	- 8	- 10	- 13	- 8	- 15
OCDE (hors CEE).....	- 2	- 1	0	0	+ 1	- 1	- 2
Hors OCDE.....	+ 3	+ 3	+ 3	+ 4	+ 5	+ 9	+ 9

De la lecture de ce tableau et d'autres informations qui en confirment les tendances, il est possible de tirer quelques conclusions claires :

1° L'économie française a plutôt bien réagi à l'épreuve redoutable pour elle à laquelle elle a été soumise. Les performances des derniers mois confirment en effet la tendance, constatée tout au long de la période, à équilibrer la facture pétrolière. L'on peut critiquer, comme nous le ferons dans les paragraphes suivants, certains points de notre équilibre, on peut à bon escient souligner sa fragilité, il demeure que, pour parler familièrement, la bête a bien réagi. Reportons-nous dix ans en arrière et tentons d'imaginer quelles auraient été les réactions des chefs d'entreprise, des économistes ou des politiques si on leur avait annoncé froidement que le prix des matières premières allait être triplé : ils auraient, de concert, annoncé l'apocalypse et auraient prôné, pour certains d'entre eux au moins, je ne sais quelle guerre préventive. Certains, sans se soucier du ridicule, ne l'ont-ils pas suggéré ? Les choses se sont passées moins mal qu'il n'était prévisible.

2° Mais ce quasi-équilibre révèle des points préoccupants. Il est fragile et incertain :

— la France est, avec le Japon, le pays industriel subissant le coût d'accès le plus élevé aux matières premières (la RFA, l'Angleterre, les Pays-Bas disposent en effet, ou disposeront à brève échéance, de ressources qui atténuent ou atténueront leur dépendance). Nul ne pouvait rien à court terme contre cette donnée « naturelle », il fallait pourtant la mettre comme en exergue à cause de son importance ;

— la balance des échanges extérieurs agro-alimentaires et agro-industriels globaux de la France (matières premières et équipements nécessaires à l'agriculture et à l'industrie alimentaire et agricole compris) est substantiellement déficitaire. Ainsi ce « pétrole de la France » n'est-il pas encore exploité à une mesure convenable ;

— nos échanges avec les pays à monnaie forte n'ont pas progressé ou se sont détériorés, qu'il s'agisse des pays pétroliers ou, plus précisément, des pays à haute technologie (USA, RFA, Pays-Bas, Suisse, Japon). Notre balance dans le secteur des biens d'équipement est gravement préoccupante : notre taux de couverture à l'égard de CEE plus USA est dans ce secteur inférieur à 65 %. Le relatif équilibre que nous y réalisons est dû aux ventes de grands équipements aux pays de l'Est et aux pays riches du « Tiers Monde ». On sait le caractère aléatoire de ces marchés, qu'il s'agisse de leur nature même ou du secteur géographique qu'ils concernent. On sait aussi notre faiblesse dans le domaine de la machine-outil et des moyens d'équipement industriel ;

— l'automobile et les moyens de transport réalisent des performances très honorables. Ces secteurs ont dû au demeurant, pour faire face à l'âpre concurrence que connaissent les marchés mondiaux, s'imposer des efforts considérables de regroupement et d'investissement, tant en France qu'à l'étranger, sans que pourtant ait été convenablement résolu le problème du poids lourd ;

— nos positions sur les biens de consommation et les équipements électroménagers se sont affaiblies au cours de la période : notre pourcentage de couverture est passé en six ans de 132 à 98 % en valeur ;

— on peut d'ores et déjà dire que les difficultés de notre balance résultent autant de la perméabilité de notre marché intérieur que de notre insuffisante préparation à la bataille industrielle et de l'évolution inachevée de notre secteur agro-industriel.

En outre, il faut être conscient que le rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements — en soi un facteur très positif — résulte pour partie d'une moindre activité économique, d'une moindre croissance qu'on tente cependant de raviver et s'accompagne dès lors de deux facteurs négatifs : l'un social et potentiellement explosif qui concerne le chômage et surtout celui des jeunes, l'autre financier, qui par le biais d'un déficit budgétaire prolongé ne peut pas ne pas avoir un effet inflationniste. Dans ces conditions, nous dirons que, oui, la France a bien réagi « techniquement », mais que le problème fondamental des équilibres n'est pas pour autant résolu. Que l'on songe à des éventualités telles qu'une hausse nouvelle du prix du pétrole, ou de certaines denrées alimentaires, ou d'un état de tension politique dans une partie du monde, ou même à une extension du protectionnisme et l'on concevra toute la fragilité du succès dont nous pouvons à juste titre être fiers.

Ces quelques données très schématiques trouveront leur pleine signification dans les développements qui suivront et qui constitueront le corps de cette seconde partie du rapport. Ils seront consacrés :

- 1° A l'analyse du « complexe français » face à la réalité économique internationale ;
- 2° A l'étude assez attentive du secteur agricole globalement considéré ;
- 3° Au domaine décisif de l'énergie ;
- 4° Aux problèmes qui se posent à notre industrie ;
- 5° Aux autres aspects du commerce extérieur.

Ces différents aspects de notre réalité nationale seront abordés sous le double point de vue de l'analyse des faits et des tendances des virtualités. Il eût, en effet, été fort difficile de les séparer les uns des autres, il aurait fallu y revenir. Aussi la troisième partie du rapport, s'éloignant de l'analyse sectorielle, pourra-t-elle être consacrée à une conclusion plus politique et plus globale.

L'esprit de cette troisième partie s'inspirera d'une phrase que votre rapporteur a lue ou entendue au cours de ses recherches et sur laquelle il n'a cessé de travailler au risque de modifier les termes : c'est moins sur la perte ou sur le gain d'une partie que sur le choix du jeu et le comportement des « joueurs » que repose le futur d'une économie et d'une société. Il n'y a pas de marché du siècle. Notre avenir se joue moins en termes de secteurs de produits ou de zones géographiques qu'en termes de flexibilité, de réversibilité des investissements, des équipes de chercheurs, des entreprises, en termes de stratégies ; en termes de vitesse d'adaptation des acteurs économiques, des acteurs sociaux, de tout l'appareil économique et social ; en termes de capacité de mobilisation, de redéploiement, de capacité de résistance et de création. On n'exporte pas ce que l'on fabrique, on exporte ce que l'on est, c'est-à-dire sa capacité d'être et de vivre. Dès lors que l'analyse déborde le court terme, elle prête plus d'attention à l'acteur et à l'organisme dont il fait partie qu'à chacun de ses actes.

CHAPITRE VI

Le « complexe » français.

Sans doute la France n'a-t-elle pas eu la chance de naître et de se construire sur un immense gisement de charbon, de fer ou de pétrole et sans doute cette malchance pèse-t-elle très lourd sur ses équilibres extérieurs. Mais là n'est pas toute l'explication qu'il convient de donner de nos faiblesses au moment où nous intégrons nos relations économiques avec le monde comme une variable stratégique lourde de toute politique. Nous sommes largement responsables de notre déficit. D'autres pays aussi mal dotés que nous en ressources minières et plus mal dotés que nous en agriculture ont élaboré une économie prospère, une monnaie forte, une balance excédentaire. Ne nous en prenons pas à des dieux cruels, prenons-nous-en à nous-mêmes et, pour faire bonne mesure, évitons la dérisoire recherche qui tendrait à dire qui est responsable de quoi, nous sommes tous responsables parce que nous sommes ce que nous sommes.

A moins que d'accuser la nature de nous avoir frappés deux fois : une première fois en notre sous-sol trop pauvre, une seconde fois en notre sol trop riche, trop harmonieux, trop équilibré. Oui, c'est vrai, la France réunit sur son territoire les climats et les paysages méditerranéens, atlantiques, montagnards, bocagers et ces vastes plaines du Nord. Aussi toutes les denrées tempérées nous sont offertes en suffisance. Si le peuple a connu des famines, il le doit aux accapareurs ou à la mauvaise organisation des approvisionnements. En son hexagone, la France dispose de tout. En quoi a-t-elle besoin du monde ?

Et que peut lui enseigner le monde ? Faite de réalités différentes les unes des autres et d'abord étrangères les unes aux autres, elle a inventé un système de pensée et de gouvernement qui lui permet d'assumer cette diversité, de lui donner commun langage. Descartes aidant, elle croit que « son » langage est la chose du monde la mieux partagée. Elle ignore le monde et s'il lui arrive de tenter quelque conquête, quelque expédition, elles sont le fait

du prince et la Nation leur demeure étrangère. La mer elle-même lui est indifférente. Bordée d'un littoral développé, divers et riche, les marins ne sont pas la chair de sa chair, ils font toujours l'effet d'enfants prodiges. Elle est continentale.

Tout un temps, cette continentalité lui a suffi, ce jusqu'à l'aube de l'ère industrielle. La France est de bonne taille. Construite à partir de la séduisante diversité de ses paysages et de ses populations, elle est fille d'une volonté politique et chez elle la vie publique se résume longtemps en un dialogue à la fois cocasse et dramatique, entre un pouvoir central facteur d'unité et une vie multiforme porteuse de contradictions. Irréversiblement le centre s'impose. Mais à quel prix ! Il abolit les cultures locales, rogne progressivement l'autonomie des collectivités à mesure que l'intervention administrative s'accroît du fait des transformations économiques. Il impose à tout ce qui vit les disciplines d'un ordre pyramidal où la volonté vient du sommet, où la base exécute... et proteste. Ce qui est vrai dans l'ordre des institutions l'est aussi dans l'ordre de l'économie. On pourrait citer bien des exceptions à la règle et de fort spectaculaires mais la France n'est pas le pays des entreprises et des entrepreneurs, il est celui des manufactures, des boutiquiers, des fonctionnaires, des ingénieurs d'Etat.

On a avec quelque éclat imputé à l'enracinement catholique de la France l'inintérêt des Français pour le commerce. Il serait plus juste, croyons-nous, de voir dans ce trait à la fois l'effet d'une noblesse de tempérament, du goût de la vérité issu du réalisme concret du paysan, et d'une marque spécifique qui n'a jamais permis aux Français — des croisades à 1968 — de se satisfaire de leur paradis terrestre.

Ce n'est pas que le Français se désintéresse de l'argent, loin de là ! mais tout se passe comme si certaines manières d'en gagner lui répugnaient. C'est peut-être pourquoi il y a encore tant d'étudiants en lettres et pourquoi les épargnants fuient la Bourse...

Quoi qu'il en soit, l'économie et ses disciplines n'ont guère droit de cité chez nous. Le droit triomphe. Et la politique. Et aussi l'économie mais devenue spéculation intellectuelle !

Loin d'atténuer les choses, la Révolution, les révolutions viennent les aggraver d'un esprit égalitaire qui, singulièrement, est assez fort pour empêcher le progrès mais pas assez pour créer la justice. Car il tente de ramener l'homme à la seule quantité en ne le considérant que numériquement.

Parce qu'elle n'est pas l'Etat, parce qu'elle est profit et parce qu'elle est patron, l'entreprise n'a pas chez nous la place qu'elle mérite.

Et l'Etat a fait de nous des mendiants : mendiants d'honneur, mendiants de subsides, mendiants de soutiens divers. La récompense est moins chez nous dans le succès objectif que dans le succès que l'Etat consacre.

Et tout cela fait le pays le plus amène du monde. Si bien que nous réalisons ce miracle d'être à la fois les plus grognons et les plus casaniers. Rien n'est plus intéressant en effet que d'entendre le double discours qu'implicitement chacun de nous tient, qu'explicitement beaucoup d'entre nous prononcent : la France est le pays le plus ceci et le moins cela ... pourtant l'on est mieux chez soi qu'ailleurs. Aucun pays développé n'a autant de difficulté que le nôtre à recruter des hommes pour aller travailler à l'étranger. Notre présence hors frontières est gravement inférieure à celle de la plupart de nos partenaires et concurrents. L'Empire français n'a été qu'un alibi : à la différence des Anglais nous ne nous sommes pas contentés de créer des îlots de confort et de sécurité, nous avons voulu recréer la France partout. Et là où il n'y a pas la France, il n'y a pas de Français.

L'école et l'université n'arrangent rien qui cultivent notre impérialisme linguistique, notre goût des concepts, des catégories, notre horreur des faits concrets et des autres vivants.

Et tout cela favorise notre goût de l'idéologie. Le socialisme lui-même est chez nous plus doctrinaire, moins gestionnaire qu'ailleurs, plus casanier aussi. La pente de l'esprit a ici quelque chose de sublime : nous ne sommes pas contents de ce qui existe chez nous, mais, somme toute, cela vaut mieux que tout le reste alors ce qui est le mieux n'existe pas et ne peut exister.

Nous versons dans l'utopie. Ainsi ne progressons-nous pas d'une démarche assurée et calme : nous procédons par bonds, par conquêtes. Le progrès a chez nous plus qu'ailleurs ses vainqueurs et ses vaincus ; il n'est pas construction, il est rupture.

Ainsi notre « complexe » n'est-il favorable ni à l'aventure extérieure en quoi consiste l'exportation, ni à l'entreprise sans laquelle il n'est point d'économie dynamique et prospère.

Mais à leur tour, les chefs d'entreprise, le patronat doivent être « épinglés » dans ce portrait-caricature que personne ne pardonnera à son auteur et où pourtant chacun sans doute trouvera sa part de vérité. Il est vrai que l'environnement culturel a toujours été en France peu propice à l'entreprise, nous l'avons dit, mais il est vrai que le comportement des milieux d'affaires a amplifié les insuffisances du corps social. Il se caractérise par plusieurs traits qu'il faut mettre en lumière : le caractère personnel et institutionnel, non strictement fonctionnel, que les

patrons ont toujours voulu donner à leurs relations dans l'entreprise ; l'analyse moralisante, non fonctionnelle encore, qu'ils donnent de la responsabilité, chacun se prenant un peu, à l'image du Roi de France, comme l'Oint du Seigneur ; la tendance que beaucoup manifestent à étendre les attributs fondamentaux de la propriété foncière à la propriété de l'entreprise avec toutes les conséquences que cela a pu avoir sur la « confusion » entre profits de l'entreprise et revenus de ses détenteurs, ainsi que sur le rythme des investissements. Aussi certains de ces traits s'atténuent-ils au niveau de la grande entreprise en particulier mais l'image et le droit demeurent qui ont été dessinés en d'autres temps et dont il est difficile de se défaire.

Faisons le point : la France est pauvre en matières premières, elle est riche d'un équilibre qui a toujours fondé son auto-suffisance, elle est stable centralisée et, de ce fait, conservatrice, et de ce fait révolutionnaire. Les Français sont casaniers et insatisfaits, ils versent dans l'utopie ; l'entreprise comme créatrice de richesses n'a pas dans la société la place qui lui convient ; le patron considère qu'il est un initié, un propriétaire autant qu'un acteur.

Toutes ces réflexions peuvent paraître relever ici de la philosophie mais en réalité ce sont autant de bonnes raisons bien concrètes de n'être pas à égalité de chances sur le marché international avec l'Allemagne, le Japon, la Hollande et la Suisse aujourd'hui, l'Angleterre hier. D'où notre constante tentation de revenir à nos bonnes vieilles pratiques et de redevenir hexagonaux pour de bon ! Nous ne le pouvons plus et ce pour plusieurs raisons.

— Nous sommes obligés d'importer l'essentiel de l'énergie et des matières premières dont nous avons besoin. Et ces biens, nous sommes obligés de les payer, et pour y parvenir nous sommes obligés d'exporter au moins leur contre-valeur.

— Pour un certain nombre de productions plus élaborées, notre marché intérieur est trop étroit. Il nous faudrait dans l'isolement, soit les produire à des prix exorbitants, soit nous en passer. Nous n'envisageons ni l'un ni l'autre, nous ne pouvons envisager ni l'un ni l'autre.

— Le monde moderne est celui de la communication, celui de la fluidité des informations, des techniques et des hommes. Une économie isolée (aboutissant à des décalages technologiques de plus en plus marqués entre l'intérieur et l'extérieur, à des différences de niveau et de genre de vie de plus en plus

visibles) entraînerait une évolution de plus en plus catégorique tant des relations diplomatiques avec le monde que des institutions et des pratiques politiques intérieures : aucun régime démocratique, aucun régime de liberté n'a survécu dans l'histoire à la fermeture des frontières. Cela ne veut pas dire, et nous y reviendrons, que les frontières n'existent plus et qu'il n'y a plus de distinction acceptable entre marché intérieur et marché extérieur, cela veut dire qu'il faut organiser son ouverture au monde pour ne pas avoir l'impossible tentation de se replier sur soi.

Nous ne pouvons pas cultiver notre « complexe », il nous faut trouver d'autres voies. Il nous faut nous réinventer, sinon la sanction vient vite comme dans le domaine alimentaire où notre complexe de meilleur cuisinier du monde n'a pas empêché l'industrie spécialisée allemande de nous tailler de solides croupières.

CHAPITRE VII

Le secteur agro-alimentaire et agro-industriel.

Si quelque esprit pervers tentait de rapprocher la déclaration présidentielle récente suivant laquelle l'agriculture doit être le pétrole de la France d'avec le slogan si souvent répété au gré duquel « nous n'avons pas de pétrole mais nous avons des idées », il aboutirait, cet esprit pervers, à nous faire croire que l'agriculture est affaire d'idées ! Il aurait en partie raison à la condition toutefois d'oser affirmer qu'elle est affaire d'idées nouvelles.

Dépourvue de matières premières issues du sous-sol, la France compte un territoire, des traditions, une technologie, une organisation agricole qui la situent à un rang convenable dans le Monde. Les progrès accomplis au cours du dernier quart de siècle sont considérables ; pourtant beaucoup reste à faire, et ce d'autant plus que, globalement considérée, la balance des échanges extérieurs agro-alimentaires et agro-industriels est loin d'être généralement aussi favorable qu'on le croit et accuse même certaines années un déficit, si du moins l'on inclut dans la balance globale tous les produits industriels, tous les équipements nécessaires à l'agriculture (1). Compte tenu des exigences de nos équilibres extérieurs, compte tenu de notre durable et inévitable déficit énergétique, compte tenu des besoins objectifs des marchés mondiaux, il faut que nous exploitions mieux encore que nous ne l'avons fait jusqu'ici les atouts que nous avons dans ce domaine. Sans pour autant, et la chose est essentielle, courir le risque de sacrifier nos équilibres naturels si précieux aux exigences de nos équilibres économiques internationaux.

Le vaste domaine qui nous concerne maintenant sera abordé sous trois aspects successifs : la production et les marchés agricoles, les industries agro-alimentaires et la filière bois.

§ 1. LA PRODUCTION ET LES MARCHÉS AGRICOLES

Votre rapporteur va, pour traiter cet aspect substantiel de notre économie, s'effacer et donner la « parole » à M. Raymond Février qui, au moment où il quittait la direction générale de l'INRA, a bien voulu rédiger, pour le groupe de travail du Sénat, une note décisive qu'il a intitulée : « L'avenir de l'agriculture : ses problèmes, nos ambitions. » Votre rapporteur ajoutera à cette note quelques observations plus spécifiquement économiques :

(1) Une étude sur ce point est en cours à l'INRA dont les résultats ne sont pas encore disponibles. Compte tenu de l'intérêt qu'elle présente, on peut s'étonner que les modestes moyens financiers nécessaires à son achèvement soient si difficiles à trouver.

A. — *L'avenir de l'agriculture.*

(Note communiquée par M. Raymond Février.)

Depuis la dernière guerre, l'agriculture française a accompli des progrès considérables en matière de production. Mais ces progrès posent à leur tour des problèmes ; les solutions à leur apporter suscitent des réflexions : elles nous feront entrer dans le débat qui nous est proposé.

I. — Trente années de développement de l'agriculture.

Il n'est pratiquement pas de secteur de l'agriculture où le bilan de la *production* ne puisse porter à un certain triomphalisme.

En production végétale, le blé, culture classique s'il en est, chaque année son rendement moyen s'accroît de plus de un quintal à l'hectare. Il est passé, en moyenne, de 15 à 45 quintaux, et dans les régions céréalières il atteint 60 quintaux. La production d'orge a été multipliée par 10. La production de maïs a été multipliée par 20. La production de céréales est passée de 14 millions de tonnes en 1938 à 36 millions de tonnes en 1975.

En élevage, la production de viande a doublé, aussi bien pour les bovins (900 à 1 900 000 tonnes) que pour les porcs (700 à 1 300 000 tonnes). Elle a presque quadruplé pour l'aviculture (250 à 900 000 tonnes). La production laitière, dont on ne cesse depuis des décennies de décrier l'insupportable servitude, a doublé, passant de 140 à 280 millions d'hectolitres.

Pendant le même laps de temps, la population agricole a diminué de moitié environ, et ainsi la productivité de l'agriculture s'est accrue en vingt ans (1952-1972) de 6,3 % par an, à comparer à la moyenne générale de 5,6 % et à celle de la métallurgie (6,7 %).

Grâce à cette évolution, la balance commerciale pour les produits agro-alimentaires est passée d'une situation déficitaire (1959 : — 7 milliards de francs) à une situation excédentaire (+ 10 milliards de francs en 1974, soit + 3 milliards de francs qu'en 1959). Le taux de couverture des importations est passé de 37 % en 1958 à 115 % en 1975. Le VII^e Plan a prévu un excédent de 20 milliards de francs.

On a, certes, constaté une détérioration de cette situation depuis quelques années (+ 4,4 milliards de francs en 1975 ; + 3,4 milliards de francs en 1976 ; — 3,7 milliards de francs

en 1977). Mais elle peut s'expliquer, en grande partie, par la conjonction de certains produits importés (café) et d'accidents climatiques, donc des importations (34 milliards de francs en 1975, 43 milliards de francs en 1976, 56 milliards de francs en 1977), alors que les exportations progressent (36 milliards de francs en 1975, 43 milliards de francs en 1976, 48 milliards de francs en 1977). Il faudrait peu de chose, dit-on (tassement de certains marchés mondiaux, meilleure climatologie, situation monétaire assainie), pour retrouver la situation euphorique de 1974 et nourrir à nouveau les espoirs du VII^e Plan.

L'agriculture a donc brillamment rempli son rôle dans la reconstruction du pays et le développement de son économie. Doit-elle, pour autant, poursuivre dans la voie où elle a réussi ?

Cette réflexion s'impose après trente ans. Non seulement parce que toute remise en cause est saine en soi, mais surtout parce que des problèmes, suscités par ce développement, sont apparus, surtout depuis la crise économique que nous connaissons depuis près de cinq ans.

En schématisant, on peut distinguer trois aspects de ces problèmes :

- un aspect micro-économique ;
- un aspect macro-économique ;
- un aspect lié à l'environnement.

II. — Les problèmes posés par l'évolution de l'agriculture.

1^o *L'exploitation agricole.*

Pendant longtemps, le recours, croissant, à des facteurs de production acquis à l'extérieur, a été « rentable » et n'a pas posé beaucoup de problèmes. Presque à coup sûr, toute dépense — techniquement justifiée, bien entendu — induisait un revenu supérieur, même si, parfois, les facilités de crédits masquaient une situation moins saine.

Ainsi, la consommation d'engrais est passée de 900 000 tonnes en 1937 à 5 000 000 de tonnes en 1975, avec des différences considérables, il est vrai, selon les régions (43 kilogrammes d'azote/hectare dans le Sud-Ouest, 150 kilogrammes dans l'Aube et la Marne, en 1974-1975). La consommation d'aliments composés pour les animaux est passée de 2 millions de tonnes en 1958 à 12,5 millions de tonnes en 1977. Le parc de tracteurs est passé de 45 000 en 1945 à 1 350 000 en 1976. La consommation de produits phytosanitaires s'est également accrue de 618 millions de francs en 1959 à 3 500 millions de francs

en 1977. Le capital investi dans l'agriculture a été multiplié par 6, de 1960 à 1973. Les bâtiments d'exploitation ont été modernisés et développés. Quant au foncier, l'accroissement de la taille des exploitations a imposé une lourde charge, qui en outre pèse sur chaque génération, et il constitue probablement le problème le plus préoccupant de l'agriculture, financièrement et conceptuellement : chaque année, le monde agricole transfère 6 milliards de francs à la collectivité nationale.

Il est frappant de constater que le développement de la production laitière doit beaucoup aux vaches canadiennes (importées), au soja (importé), aux céréales (exportables), et que les excédents qui en résultent sont traités avec du pétrole (0,4 litre par kilogramme de lait en poudre), pour être mélangés à l'eau et distribués aux veaux, avec une subvention onéreuse pour la collectivité.

A la veille de la crise, l'agriculture se trouvait déjà endettée par ses investissements et contrainte à dépenser chaque année davantage pour ses consommations intermédiaires.

L'endettement de l'agriculture double tous les cinq ans, comme le constate un rapport récent du Crédit agricole. Il est passé de 12 milliards de francs en 1960 à 120 milliards de francs en 1977, et il s'accroît plus vite (14,1 % entre 1970 et 1977) que la valeur de la production (9,6 %), au point qu'il représente une fois et demie la valeur ajoutée brute de l'agriculture. Les acquisitions de terres jouent, globalement, un rôle croissant dans les investissements (15 % en 1960, 32 % en 1972). Cette dernière dépense devient l'obsession de chaque génération et commence à ébranler les bases juridiques classiques du partage du patrimoine.

Quant aux *consommations intermédiaires*, elles ont quadruplé en quinze ans, alors que la valeur de la production triplait.

L'agriculture devenait ainsi de plus en plus vulnérable aux accidents économiques comme aux accidents naturels. Des économistes s'inquiétaient de cette situation. L'euphorie du « progrès » dans laquelle on vivait, les rendait peu crédibles.

La crise des matières premières a frappé la plupart des facteurs de production utilisés par l'agriculture : par exemple, de 1972 à 1975, le prix des produits chimiques (engrais, pesticides, etc.) a augmenté de 76 %. Les prix agricoles n'ont pas augmenté, et de loin, dans les mêmes proportions.

L'économie agricole s'est donc trouvée laminée entre le coût de ses achats et le revenu de ses ventes. La tension latente que l'on commençait à ressentir, a éclaté ; plus que jamais, pour payer leurs dépenses, les agriculteurs devaient produire davantage ; pour pro-

duire davantage, ils devaient dépenser plus. Sur un plan humain, la mécanisation, qui devait soulager le travail de l'homme, devenait une charge, que l'on devait étaler sur des surfaces plus grandes et sur des journées plus longues.

Il semble donc évident que la course à la production, telle qu'on l'a connue et pratiquée depuis trente ans, ne peut plus se poursuivre dans les mêmes conditions.

2° *L'économie mondiale.*

Les choses ont évolué dans le même sens, car l'essentiel des facteurs de production, sur lesquels a reposé le développement de l'agriculture, sont importés : l'énergie, la plupart des produits chimiques, les engrais (directement et indirectement), les protéines... Pour la seule énergie, on estime que la consommation directe atteint 4 millions de tonnes de pétrole ; 3 millions de tonnes sont en outre nécessaires pour produire les équipements, et 6 millions de tonnes pour la fabrication des engrais. On approche 14 millions de tonnes au total.

Nous sommes encore loin de la situation américaine, où l'on a calculé que pour se nourrir, les USA consomment 250 millions de tonnes de pétrole, ce tonnage incluant toutes les consommations, depuis l'agriculture jusqu'au four de la ménagère. en passant par les industries agro-alimentaires et les transports. Ceci représente 1 tonne de pétrole pour nourrir chaque Américain, chaque année. Pour approximatif qu'il soit, ce chiffre doit faire réfléchir : sur ces bases, l'agriculture américaine ne peut être un modèle — comme on nous la présentait naguère — ni pour la planète (3 milliards d'habitants), ni même pour l'Europe occidentale. L'est-il même pour la prospère Amérique du Nord ?

Il serait donc logique, dans la présentation du bilan import-export pour l'agriculture, de faire figurer les importations de facteurs de production consommés par l'agriculture, faute de quoi l'appréciation de l'évolution du solde est entachée d'une erreur, croissante avec l'évolution actuelle des techniques. Cet aspect est généralement négligé dans les documents officiels. Il serait en effet illusoire de développer nos exportations agricoles si cela devait entraîner, corrélativement, des importations accrues et une dépendance politique insupportable, comme pour le soja.

Quoi qu'il en soit, l'agriculture actuelle importe une grande partie de ses facteurs de production. Devons-nous compenser ces importations par des exportations accrues ? L'auteur de ce rapport l'avait écrit en 1957. Mais la réalité a montré l'âpreté des marchés agricoles internationaux et, à certains égards, la fragilité de notre « vocation » d'exportateur agricole. L'exportation, pour souhaitable

qu'elle soit, a donc ses limites, surtout pour un pays comme la France, qui ne dispose pas des grands atouts habituels des grands pays exportateurs comme l'Argentine, le Canada, la Nouvelle-Zélande et même l'Espagne : surface, climat, main-d'œuvre.

Il faut donc, *concurrément*, envisager la réduction des importations des *facteurs de production* qui, de toute façon, est inscrite dans la géologie de la planète. Il faut aussi réduire les importations de certains produits agricoles pour lesquels la France n'est pas forcément mal placée : le bois, et surtout ses dérivés (7 milliards), le porc (3 milliards), la viande d'ovins (0,7 milliard), les protéines (3 milliards), même certains fruits et légumes (tomates : 0,5 milliard, ensemble des légumes : 1,7 milliard). Il est inimaginable, pour reprendre l'expression du Président Pompidou en 1973, à propos des protéines, que notre agriculture se soit laissée distancer dans ces secteurs.

3° *L'environnement.*

Souvent considérés comme « jardiniers de la nature » les agriculteurs modernes provoquent cependant certaines formes de nuisances qui préoccupent l'opinion publique.

Naguère, l'agriculture vivait en autarcie biologique, recevant de l'énergie solaire et exportant aliments et matières premières. Désormais, certains de ses facteurs de production introduits dans le système sont évacués, soit dans le milieu naturel, qu'ils contribuent à polluer (engrais, par les nappes phréatiques, pesticides dans les eaux de ruissellement), soit dans les aliments (nitrates dans les légumes frais, pesticides sur les fruits et légumes, antibiotiques et autres « drogues » dans les produits animaux).

Mais en outre, les techniques nouvelles elles-mêmes interviennent dans les nuisances : jadis, les effluents d'élevage étaient réincorporés dans les sols, dont ils constituaient la source essentielle de bonification. Certaines régions n'entretenaient du bétail qu'à cette fin (« le bétail, ce mal nécessaire », enseignait-on il y a trente-cinq ans encore). L'accroissement de taille des élevages, surtout dans les petites exploitations de l'Ouest, rompt l'équilibre sol-bétail. Le manque de main-d'œuvre s'y ajoutant, l'objectif des éleveurs est de rejeter ces effluents dans le milieu naturel, avec le moins de scandales possible.

Les pailles, qui étaient elles aussi réincorporées au sol — souvent à travers le fumier — sont de moins en moins utilisées, car le bétail disparaît des régions céréalières et le ramassage de ce sous-produit n'est pas jugé rentable dans les exploitations de ces régions : le brûlage se développe, et le carbone d'une partie des 25 millions de tonnes de paille est ainsi gaspillé, non sans inconvénients pour l'environnement.

Enfin, des espaces pauvres (montagnes, landes), qui étaient exploités jadis, sont progressivement abandonnés. Ils ne produisent plus de bétail, celui-ci étant plus avantageusement produit dans les plaines, avec du soja importé et des céréales qui pourraient être exportées. Contrairement à ce que pensent certains naïfs, ces paysages n'étaient pas « naturels ». Ils étaient le résultat de l'activité humaine, méthodique et obstinée. Sitôt abandonnés, ils retournent en friche et leur utilisation touristique et sportive devient plus difficile. L'environnement n'y gagne rien ; l'économie et l'aménagement du territoire non plus. A un moindre degré, l'arboriculture fruitière tend à quitter les zones de coteaux pour se concentrer dans les plaines. La diversification et la richesse qu'elle apportait va manquer à ces régions marginales. La qualité des produits ne gagne pas toujours à ce transfert.

*
* *

Il est donc clair, à travers cette triple constatation, que l'agriculture française ne peut, sans risque, poursuivre son évolution dans la même voie. Il n'y a certes pas urgence ; mais le rôle de la recherche est de tenter de prévoir les questions qui lui seront posées quand il y aura urgence, pour orienter ses programmes en temps utile. Il ne faut donc pas être surpris que ce soient les chercheurs qui se posent plus particulièrement ces questions : les recherches qu'ils peuvent entreprendre à partir de ces réflexions, peuvent ne donner de résultats que dans cinq, dix, quinze ans... ou davantage.

Ces réflexions, répétons-le, ne sont pas entièrement nouvelles. Elles avaient déjà été formulées, d'une manière peut-être trop mystique. Mais surtout, elles faisaient apparaître une opposition entre le souci de l'écologie et les nécessités économiques de l'époque. Il est donc compréhensible qu'elles n'aient pas rencontré, alors, un grand écho (avec des exceptions, comme la lutte biologique), ni chez les agriculteurs ni même chez les chercheurs, ces derniers étant réticents pour aborder des pistes dont le débouché pratique paraissait aussi aléatoire.

En revanche, la hausse du coût de ces facteurs de production et l'épuisement — évident désormais — des ressources fossiles, permet de réconcilier le souci écologique et les contraintes économiques. C'est l'occasion historique qui s'offre aux chercheurs agronomes, de maîtriser les mécanismes biologiques qui permettraient, en définitive, une meilleure utilisation de l'énergie solaire, dont l'agriculture sera longtemps le capteur le plus gigantesque et le plus efficace.

III. — Vers une agriculture nouvelle.

C'est à travers quelques exemples que l'on peut décrire en quoi l'attitude des chercheurs agronomes a évolué au cours de ces dernières années.

1° *Préparer des réponses biologiques à certains problèmes*, naguère résolus presque exclusivement par l'emploi massif de facteurs de production. Par exemple :

— la sécheresse de 1976 a fortement marqué les agriculteurs. Le développement de l'irrigation a été la préoccupation des organisations professionnelles et des Pouvoirs publics. C'est parfaitement légitime. Mais on peut aussi faire valoir le coût de l'irrigation, pour la collectivité (subventions) et pour l'exploitant. On estime, par exemple, qu'il faut 20 quintaux de maïs supplémentaires pour compenser les dépenses d'irrigation dans la Région parisiennè.

On peut donc penser qu'à côté de certaines réponses « mécaniques » à ce problème, il doit y avoir des réponses « biologiques ». L'une de ces réponses, c'est la sélection de types végétaux résistant à la sécheresse. Par exemple, la création — antérieure — de variétés productives d'orges d'hiver, a permis de sauver cette récolte en 1976, alors que les orges de printemps, semées quand la sécheresse commençait, ont donné des résultats médiocres ;

— la lutte contre le feu de la forêt méditerranéenne doit faire une place accrue aux méthodes « biologiques » : choix d'essences qui freinent le développement du sous-bois, très inflammable ; création d'espaces déboisés et pâturés ;

— dans certaines régions, la consommation de certains engrais est arrivée à un niveau où la rentabilité devient aléatoire (dans d'autres régions, au contraire, on reste dans la zone où l'accroissement de la fumure minérale peut être encore largement développé). Avec le prix élevé de ces engrais, l'accroissement de la fertilisation n'est plus, à coup sûr, comme ces dernières années, une bonne opération. Il convient donc de multiplier les analyses de terre pour affiner les recommandations. La Station agronomique de Laon, financée par le département de l'Aisne et étroitement liée à l'INRA, accomplit, à cet égard, une œuvre modèle ;

— le développement du maïs a été l'une des données majeures de l'agriculture de ces trente dernières années, puisque sa production a été multipliée par 20, et son développement à la fois pour le grain et pour le fourrage, paraissait inéluctable. Or, on doit constater le coût énergétique relativement élevé de cette production, qui nécessite une fertilisation importante, l'irrigation, le séchage des grains. On doit aussi souligner sa pauvreté en protéines.

Sans remettre en cause l'intérêt de cette production, on peut penser que certains blés fourragers à fort rendement, beaucoup plus riches en protéines et beaucoup moins exigeants en énergie, pourraient, dans l'avenir, jouer un rôle accru, à la fois dans les assolements de certaines régions et dans les rations d'aliments destinés aux animaux. Par exemple, dans le nord du Loiret, il a été constaté que le maïs ne laisse à l'hectare qu'une marge brute de 1 700 F contre 2 900 F pour le blé tendre ;

— il est inutile d'insister, tant cette approche est reconnue classique, sur l'essor des méthodes biologiques pour lutter contre les ennemis des cultures ; ce fut une des premières démarches modernes dans la voie que nous avons définie. Elle devient la règle pour toutes les études phytosanitaires ; elle permet une bonne complémentarité de l'arme chimique et de l'arme biologique ; elle vise, non plus à une destruction totale de « l'ennemi », mais au maintien à un seuil tolérable des pullulations. En outre, l'utilisation de ces méthodes constitue un argument de vente efficace auprès des consommateurs français et étrangers (cf. Migros, en Suisse) ;

— les légumineuses (luzerne, trèfle, vesce, pois, haricots, lentilles, etc.) ont énormément régressé. Or, ces plantes fournissent des quantités considérables de protéines à l'hectare et, grâce à un mécanisme biologique particulier (fixation bactérienne de l'azote atmosphérique), ne nécessitent pas d'engrais azoté. Leur recul, en quinze ans, de 3 millions à 1 million d'hectares, a entraîné un accroissement de consommation d'engrais de 400 000 tonnes d'azote, ce qui exige l'utilisation de plus de 1 million de tonnes de pétrole.

Il est souhaitable de provoquer leur réhabilitation et de réaliser pour elles les progrès, génétiques, phytotechniques, phytopathologiques, qui ont permis l'essor des graminées. Dans cet ordre d'idées, on tente de conférer à d'autres plantes que les légumineuses, cette capacité de fixer l'azote atmosphérique. Des laboratoires travaillent à ce grand dessein dans la plupart des pays. La réussite dans ce domaine serait assurément une des plus grandes victoires de la biologie, contribuant à la solution du problème de l'énergie (engrais azotés) et de la faim (protéines). Mais il faudra probablement une ou plusieurs décennies pour parvenir, peut-être, à des résultats utilisables ;

— la sélection des plantes, sans abandonner son objectif de productivité et de qualité, doit faire porter des efforts privilégiés sur les résistances naturelles des plantes : à la sécheresse, aux maladies et, pour les plantes sous serre, au froid ;

— cette proposition permet d'aborder le problème de la création de variétés et de la production de semences. C'est un problème qui s'apparente, pour l'industrie, à celui des brevets (créa-

tion de variétés) et à celui des machines-outils (production de semences). La valeur de la production de semences en France dépasse 2 milliards de francs. Les importations atteignent sensiblement 0,5 milliard de francs, les exportations 0,4 milliard de francs. Voilà donc un secteur de pointe, à forte technologie incorporée, où notre commerce extérieur est déficitaire. Une politique dynamique, pour les besoins français au départ, permettrait à l'outil développé pour cette finalité de travailler aussi pour l'étranger et d'exporter ainsi au moindre coût.

Un effort a été réalisé ces dernières années ; il est attesté par l'accroissement des royalties versées aux obtenteurs de variétés français (9 millions de francs en 1970, 45 millions de francs en 1976). Mais les royalties versées aux obtenteurs étrangers varient, dans le même temps, de 1 à 10 millions de francs. À côté de réussites incontestables (maïs + 255 millions de francs en 1976-1977 d'exportations nettes de semences), les secteurs des graminées fourragères, des plantes potagères, des betteraves sucrières, des pommes de terre, accusent un déficit de 215 millions de francs pour les semences.

Un autre aspect de ce problème est celui des emplois, puisque 1 hectare consacré à la production de semences crée beaucoup plus d'emplois que 1 hectare de toute culture comparable.

La production de semences est donc une activité :

- où nous sommes déficitaires ;
- où la technologie ajoutée est très importante ;
- où la main-d'œuvre utilisée est très importante.

Ces considérations interviennent directement dans notre débat.

2° *Une meilleure utilisation des potentialités agricoles :*

— l'utilisation des sous-produits de l'agriculture ou des industries agro-alimentaires, constitue également un thème important. Le cas de la paille a été évoqué : est-il tolérable qu'une fraction des 25 millions de tonnes parte en fumée, alors que nous importons du carbone sous forme de pétrole ? Les utilisations de la paille peuvent être envisagées dans différentes directions, qui ne sont d'ailleurs pas exclusives : avec un traitement simple, elle peut devenir, pour le ruminant, un aliment acceptable. Elle peut constituer une matière première abondante et relativement homogène de la xylochimie (qui pourra, un jour, concurrencer la pétrochimie déclinante). Elle peut servir de base à la fermentation méthanique (avec d'autres déchets agricoles, encore moins transportables). Elle peut, enfin, être plus largement réincorporée dans le sol, car la réduction de l'humus de certaines régions entraîne déjà un accroissement du travail du sol, ce qui oblige à acquérir des tracteurs plus puissants et plus coûteux en énergie ;

— dans ce même ordre de réflexion, une meilleure utilisation des effluents d'élevage s'impose. Les stations d'épuration avaient souvent comme rôle majeur, de rejeter à la rivière des effluents oxydés, c'est-à-dire limpides et sans odeur. Il faut remplacer cette démarche, en étudiant comment et dans quelle limite on peut substituer ces effluents à la fertilisation minérale : les effluents de trois vaches laitières pendant l'hiver couvrent sensiblement l'exportation de matières fertilisantes de 1 hectare de blé ;

— le développement de l'élevage a été la résultante d'un double mouvement. D'une part, les élevages hors sol se sont multipliés, d'abord pour les volailles, puis pour les porcs et même chez les bovins. D'autre part, des zones entières de pâturage traditionnel ont été abandonnées, et l'on aboutit, entre autres, à ce paradoxe, que des surfaces considérables produisent des fourrages inutilisés, tandis que les herbivores (bovins, ovins) sont nourris avec des céréales (exportables) et des protéines (importées). Bien entendu, il y a des raisons objectives à cette tendance. Il n'en demeure pas moins qu'elle est regrettable, au double point de vue de l'aménagement du territoire (Corse, montagnes) et de la balance des comptes. Sans revenir à l'élevage d'antan, qui parfois cumulait les inconvénients d'une production coûteuse en main-d'œuvre (traite des vaches en montagne) et d'une production de qualité médiocre (certains fromages), il y a place, grâce à la technologie moderne, pour un élevage compétitif, qui permette d'exploiter par les ruminants ces immenses surfaces (14 millions d'hectares) et d'affecter ainsi à d'autres usages — notamment l'alimentation humaine — les produits cultivés dans les plaines ;

— enfin, il paraît nécessaire de faire un effort pour les productions déficitaires, que nous négligions en nous résignant à une division internationale du travail parfaitement inadmissible pour certaines d'entre elles : les protéines, le bois, le porc, certains légumes méditerranéens.

*
* *

Tels sont quelques exemples qui permettent de comprendre dans quel sens les recherches sont conçues, de façon à fournir les bases sur lesquelles peut reposer l'évolution, forcément progressive, de notre agriculture. Ainsi on éviterait de tomber dans la dépendance des facteurs naturels (climat, sols, épidémies) alors que l'on s'efforce de s'affranchir de la dépendance des ressources fossiles et industrielles. Ceci pose cependant quelques problèmes :

— les industries qui approvisionnent l'agriculture en facteurs de production sont inquiètes de cette voie. On les comprend. Mais il faut noter que :

— cette évolution ne pourra être que très lente ;

- la production agricole doit augmenter : c'est donc moins par la diminution de ces achats en valeur absolue que par leur diminution relative, et probablement leur redéploiement (1), que l'évolution peut se manifester :
- il y a, dans la voie tracée, des possibilités de reconversion : l'urée doit devenir une base importante de l'alimentation des ruminants. L'industrie des engrais azotés n'a-t-elle pas été timide dans la promotion de ce marché ? La production industrielle d'antagonistes biologiques aux ennemis des cultures (insectes, bactéries, champignons) offre des possibilités, certes nouvelles, donc aléatoires, à l'industrie phytosanitaire. Elle devrait plus largement les prospecter en prenant ses risques. Cette attitude serait plus efficace que certaines positions conservatrices ;
- les agriculteurs ont adopté, dans les années 50, le mode de production, appelé souvent « productiviste », qui a permis ces succès et soulevé ces problèmes. Certains d'entre eux sont sensibles à ces difficultés et écoutent déjà avec complaisance les tenants d'une agriculture « naturelle ». Mais, pour la majorité, il est difficile de renoncer à l'agriculture « moderne », et on les comprend. Leur inquiétude est cependant excessive, car ces modifications seront très progressives ; elles s'étendront sur des décennies, et il ne devrait pas y avoir de difficultés d'adaptation, sauf si on les obsède par la perspective, irréaliste, d'un « grand soir » technique ;
- la science agronomique est appelée à jouer un rôle capital dans ce grand virage. Or, les moyens de la Recherche agronomique sont limités. Depuis dix ans, ils connaissent, à certains égards, une légère régression (50 % des crédits d'investissement, 40 % des crédits de fonctionnement, personnel exclu). Or, elle doit faire face non seulement à ces nouvelles orientations, porteuses d'avenir mais dont les résultats seront à long terme, mais aussi à l'assistance scientifique de l'agriculture actuelle, telle qu'elle existe et existera encore longtemps. C'est sur un double front socio-économique qu'elle doit donc se battre. Il est bien clair qu'elle n'est pas en mesure de le faire sans un accroissement significatif de ses moyens, comme d'ailleurs les USA viennent de le faire depuis deux ans : la dernière année a vu le budget de la recherche agronomique publique s'accroître de 200 millions de francs. La coopération internationale qui se développe ne doit pas masquer le fait que la recherche agricole est un atout capital pour la compétition sévère dans laquelle sont engagés les pays évolués.

(1) Sur la cause du Larzac, de modestes doses de fertilisants permettent de tripler la production fourragère.

IV. — Les répercussions économiques et sociales de cette nouvelle agriculture.

Les réflexions précédentes attestent la lucidité et le dynamisme du monde agricole qui a compris, lui, sans slogan, le rôle capital qu'il est appelé à jouer dans les prochaines décennies. Elles avaient pour objet de déterminer dans quel sens l'agriculture devrait poursuivre son développement dans les décennies qui viennent. Elles doivent permettre aux chercheurs de choisir entre différentes orientations chaque fois qu'une décision est à prendre. C'est de cette façon qu'il est réaliste de modifier l'orientation d'un grand établissement comme l'INRA : une doctrine et une volonté obstinée pour l'appliquer, sans éclat, pendant des années.

Elles ne permettent pas de déterminer avec précision quelle sera l'image de cette agriculture nouvelle. Il est déjà audacieux d'anticiper sur les résultats des recherches ; il est hasardeux de prévoir comment la réalité économique en sera modifiée.

En abordant ce problème, nous quittons le domaine relativement solide de l'analyse et de la stratégie pour aborder celui de la prospective ; l'expérience du passé conduit alors à la plus grande réserve.

Essayons cependant, en prenant des risques, de nous poser les grandes questions sur la physionomie de cette « nouvelle agriculture ».

a) Sera-t-elle moins productive ? Pourra-t-elle contribuer à l'amélioration de la balance des comptes ?

La question n'est pas gratuite. L'agriculture actuelle est fréquemment appelée « productiviste », par opposition à d'autres types d'agriculture.

La réponse paraît claire : l'agriculture nouvelle ne pourra être que productive, à moins d'un bouleversement total de l'économie, qui ferait accepter par tous un mode de vie totalement différent ; et encore, les besoins alimentaires sont-ils de ceux qui peuvent le moins être comprimés !

Ce sera déjà un progrès si l'on peut, sans perte de production, substituer partiellement aux facteurs de production extérieurs, une meilleure utilisation des phénomènes biologiques. La production ne sera pas accrue, mais la « productivité » sera améliorée à cet égard. P. Méhaignerie l'a dit récemment : « Cette action doit passer plus par la diminution des coûts que par une fuite en avant irraisonnée ».

Ce sera aussi un progrès pour l'agriculture française si elle parvient, au moins partiellement, à couvrir ses déficits, inimaginables dans le domaine du bois, du porc, des protéines, des semences, etc., pour ne citer que les principaux.

Ce double enjeu est déjà considérable. L'ensemble des consommations intermédiaires approche 70 milliards de francs. Les réduire, à terme, de 20 %, représente 14 milliards de francs dont la majorité est importée. Les déficits cumulés des grandes productions avoisinent 14 milliards de francs. Les réduire de 50 % représente 7 milliards de francs.

L'effort dans ce sens s'ajoutant à l'effort, classique, de développement de nos grandes — et petites — exportations (céréales, produits laitiers), permet donc de définir un enjeu très ambitieux, mais évidemment lointain.

Cet objectif est-il irréaliste ? Sur le plan technique, rien ne permet de le récuser. Déjà, à l'heure actuelle, l'application de certaines techniques permettrait un accroissement considérable de la production : le rendement des prairies permanentes, par exemple, peut s'accroître de 50 % au moins.

S'il n'en est pas ainsi actuellement, et si l'on admet que notre économie s'adapte remarquablement bien aux conditions dans lesquelles elle évolue, il faut penser qu'il existe des raisons objectives pour lesquelles l'agriculture ne tire pas tout le parti possible de son potentiel physique de production. Les prix souvent bas du tourteau de soja paralysent le développement d'une politique nationale ou européenne de protéines. Les prix bas de la cellulose importée empêchent l'utilisation industrielle de la paille, etc.

Faut-il mettre en œuvre une politique très volontariste et, probablement, autarcique ? Au contraire, sommes-nous conduits à simplement préparer des techniques nouvelles et des « modèles », qui seront mis en réserve jusqu'au jour où les circonstances économiques permettront de passer à la « vraie grandeur » ? Faut-il combiner les deux approches, comme cela a été proposé pour une politique des protéines ?

Il semble qu'une politique de prix et d'organisation du marché doit tenir compte, non seulement des éléments économiques et sociaux habituels, mais aussi de l'aspect prospectif, comme celui qui a été traité ici. Cette dimension n'existe pas souvent dans nos projets, contrairement aux projets américains (soja, isoglucose, protéines texturées, etc.).

Si l'on n'agit pas ainsi, faute de prévoir, l'économie subira.

b) *Fournira-t-elle plus d'emplois ?*

La nouvelle agriculture se caractérisera, *notamment*, par une meilleure utilisation de ses potentialités (photosynthèse, sous-produits, espaces abandonnés), par la réduction corrélative de la charge des consommations intermédiaires, par le développement de productions déficitaires et de productions à haute valeur incorporée (semences). Sa valeur ajoutée va donc être très supérieure à la valeur actuelle.

Il est donc hautement probable qu'elle va exiger à la fois une meilleure utilisation du potentiel humain qu'elle occupe actuellement et des emplois nouveaux :

— meilleure utilisation des moyens actuels : si l'on s'interdit un recours accru aux facteurs de production extérieurs, le développement de l'agriculture va rapidement créer, *globalement*, une mobilisation totale du potentiel humain et aboutir peut-être à la situation de l'agriculture américaine qui, malgré le niveau très élevé des consommations intermédiaires, utilise son potentiel humain jusqu'à l'extrême limite.

— recours à une main-d'œuvre accrue : l'hypothèse n'est pas absurde. La mise en valeur de la forêt, à elle seule, peut provoquer la création de 1 emploi pour 100 hectares. L'utilisation, par des techniques nouvelles, des zones abandonnées, un meilleur recyclage des sous-produits agricoles, le développement de productions à haute valeur ajoutée (semences), exigent plus de travail. Deux problèmes se posent :

i) Il ne peut être question d'accroître la peine des hommes (certaines innovations doivent même permettre de les libérer, comme le groupage des naissances en élevage). Il faut donc qu'il y ait plus d'hommes. Ceci suppose que la rentabilité de ces opérations soit certaine, comme on l'a dit précédemment. On peut aussi imaginer des incitations au développement de l'emploi agricole ou rural ; et dans ce cas, ces activités nouvelles seraient nécessaires pour occuper ce personnel. On peut également penser que c'est probablement l'exploitation familiale qui est la mieux placée pour tirer parti de ces nouvelles techniques et se livrer le mieux à certaines productions déficitaires (semences, viandes) ;

ii) La réduction des consommations intermédiaires est susceptible d'entraîner une réduction de l'emploi dans quelques industries, à moins que certaines reconversions ne compensent ce mouvement (urée pour les animaux à la place d'engrais, élevage d'organismes antagonistes pour l'industrie pharmaceutique). Dans cette hypothèse, cette diminution serait compensée par la création d'emplois agricoles et para-agricoles (encadrement accru de la vulgarisation, laboratoires d'analyses, etc.).

Avec une volonté bien arrêtée d'œuvrer dans cette voie, l'innovation ne doit pas être génératrice de chômage mais au contraire contribuer à développer l'emploi agricole, peut-être dans des structures qui pourraient ainsi rester à l'échelle humaine.

*
* *

En résumé, si l'on se place dans la perspective d'une agriculture sachant mieux tirer parti de l'énergie solaire, grâce à un développement de certaines techniques, on peut, avec les réserves qui s'imposent, penser qu'elle devrait contribuer :

— à améliorer notre balance des comptes, non seulement par le maintien et le développement des exportations, mais aussi par la réduction d'importations, à la fois de consommations intermédiaires et de certains produits où nous sommes déficitaires ;

— à maintenir, et peut-être même à développer, l'emploi rural et agricole, puisqu'une utilisation accrue des mécanismes biologiques, sur place, devra remplacer le recours, actuellement préoccupant, à des facteurs de production d'origine industrielle, donc citadine.

B. — *Commentaire économique de la note précédente*

La lecture qu'on vient de faire inspire une première réflexion, à la vérité fondamentale : il n'y a pas contradiction, à la condition qu'on le veuille et que d'abord on s'y prépare, entre la recherche de nos équilibres extérieurs, la restauration de nos équilibres naturels et le retour à un peuplement harmonieux de l'espace rural. Rien ne nous sera donné, et c'est souvent contre nous-mêmes qu'il nous faudra agir, mais le mieux est possible dans ces trois directions à la fois.

Votre rapporteur se doit, pour compléter cette analyse, de donner du problème posé une approche plus directement économique et commerciale. Celle-ci ne contredit en rien les conclusions des chercheurs, elle les complète.

1° Aborder les productions agricoles dans une vue globale correspond à une évidente nécessité. Pourtant les produits agricoles obéissent à des lois économiques et à des règles commerciales fort différentes de l'un à l'autre. Ils répondent à des besoins eux aussi fort différents.

Les céréales, le sucre, les oléagineux liquides, la poudre de lait sont nécessaires à la survie des hommes. Compte tenu de l'évolution démographique du monde, notre génération ne connaîtra

pas, à l'échelle du monde, la suffisance, même si des crises de surproduction apparaissent, car ces crises ne confronteront pas l'offre à la demande globale mais à la demande solvable. Il faut produire et réguler les marchés par des systèmes convenables de stocks de report. Et ces denrées sont éminemment stockables.

Les viandes fournissent des protéines riches mais elles détruisent, dans un rapport surproportionnel, les ressources caloriques, nécessaires à l'homme et qui entrent dans la composition des aliments du bétail. Si le malheur prévisible des temps voulait que des centaines de millions d'hommes continuent à souffrir de la faim, le problème devrait être posé du développement de l'élevage, spéculation pour populations riches.

Les fruits, les vins, le beurre, sont des denrées spécifiques, à marché fort limité. Toute surproduction pose un problème dramatique.

Il n'est pas de politique agricole qui n'aie pour objet de développer les productions, dont les marchés sont pratiquement illimités, et de tenter de réguler offre et demande dans les secteurs sensibles.

2" Cette politique, et il n'en est pas d'autre, pose des problèmes de reconversion souvent cruels. Le débat sur l'élargissement de la communauté économique européenne en apporte la preuve (1). Il est contre nature, contre les principes de la solidarité nationale, contre l'intérêt national même que les mutations que provoque cette évolution des besoins, et donc des productions, soient livrés au hasard des initiatives et des ajustements « naturels ». Seule une politique déterminée de recherche, de reconversion culturelle et structurelle, seule une politique régionale globale peuvent permettre aux régions ou microrégions concernées de trouver un nouvel équilibre entre leur héritage et les nécessités de l'économie.

3' A côté des problèmes de reconversion, il est des problèmes de développement. Un secteur de production surprend par sa faiblesse, le secteur porcin. Il est lourdement déficitaire puisqu'il pèse sur notre balance annuelle pour plus de 2 milliards de francs, alors que tous les éléments semblent réunis pour qu'il en soit autrement. Sans doute, toute action conduite dans ce domaine devra-t-elle avoir l'aval de nos partenaires de la Communauté. Mais il est inacceptable qu'un effort déterminé ne soit pas entrepris alors que notre balance est gravement en cause et que le développement rationnel et organisé d'un élevage porcin de type familial pourrait éviter que, dans certaines régions particulièrement sensibles, des exploitations

(1) Voir, à cet égard, le rapport d'information Sénat, n° 259, seconde session ordinaire de 1976-1977, présenté par M.M. Edgard Pisani et Michel Sordel, « sur les répercussions agricoles de la politique méditerranéenne de la CEE pour les régions du Sud de la France ».

nombreuses disparaissent. Les montants monétaires compensatoires ont longtemps constitué un obstacle, l'environnement pose problème, la taille de l'élevage familial de rentabilité satisfaisante doit être étudiée, comme doit être étudiée la dimension organisation et l'équilibre combiné des forces, de grands ensembles porcins structurés autour d'unités de naissage, d'alimentation, d'abattage et de transformation. Il peut s'agir d'un milliard de francs ou plus qui corrige nos déséquilibres extérieurs.

‡ La politique agricole commune peut se targuer d'un bilan positif. Mais ce bilan est incomplet et inégal. Elle doit redéfinir ses objectifs et s'enrichir, à peine de sombrer un jour dans l'incohérence, d'un volet essentiel que l'on pourrait appeler « politique du commerce agro-alimentaire de la communauté ». Par cet instrument, l'Europe doit non seulement parvenir à mieux vendre ce qu'elle produit mais elle doit prétendre à contribuer, mieux qu'elle ne l'a fait, à une meilleure organisation des marchés mondiaux : marchés dont la fonction ne saurait être que commerciale, dont la loi de l'offre et de la demande ne saurait constituer la seule loi dès lors que les hommes ont faim et que les variations de production dues aux climats favorisent d'inacceptables spéculations. N'oublions pas qu'en un temps le peuple de Paris s'est insurgé contre les affameurs.

Au moment où se discutent les voies et les objectifs d'un nouvel ordre économique international, devraient être mis en exergue, dans l'ordre de la politique autant que de l'économie, les objectifs, les voies et les moyens d'un « nouvel ordre alimentaire mondial » qui ne saurait être un ordre exclusivement marchand.

§ 2. LES INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES (IAA)

Après bien d'autres votre rapporteur s'est demandé si les industries agricoles et alimentaires devaient être étudiées dans le droit fil de l'agriculture ou dans l'orbite de l'industrie. A la question posée, il a répondu comme l'aurait fait, à ce que l'on dit, un normand. Dans le présent chapitre seront abordés, sous forme d'une série de remarques, les aspects spécifiques de l'industrie agricole et alimentaire. Quant au reste, les conclusions de l'étude consacrée à l'industrie française dans son ensemble seront pour l'essentiel applicables au secteur particulier dont il s'agit. Le choix s'inspire d'une vérité plus générale : le temps n'est plus où il était possible, voire nécessaire, de traiter l'agriculture comme un

secteur à part, obéissant à des lois particulières, intégrant de façon irréductible des paramètres étrangers à l'économie. Le temps est venu de considérer l'agriculture dans l'ensemble économique national et international quitte à retenir les caractères particuliers d'un système de production qui, pour n'être pas étranger n'en demeure pas moins différent.

1. — Parmi les éléments qui expliquent, et nous y reviendrons, le retard qu'a pris en certains domaines l'industrie française, des personnalités qualifiées ont mis particulièrement en vedette le contrôle des prix. Si cette assertion est fondée, et elle a grande chance de l'être, elle l'est particulièrement pour ce qui concerne le secteur qui nous occupe qui a toujours été pris en tenaille entre des prix agricoles qui, constituant le revenu d'une fraction importante de la population, préoccupait les Pouvoirs publics, et des prix à la consommation qui préoccupaient plus encore les pouvoirs publics parce qu'ils pesaient lourdement sur l'indice.

2. — La comparaison entre l'industrie agricole et alimentaire française et la « food industry » anglaise joue à l'avantage de cette dernière. Il en est de même pour l'industrie allemande. Ainsi les IAA semblent d'autant plus vigoureuses que l'agriculture l'est moins. Certains ont pensé qu'il s'agissait là d'une donnée politicienne. Disons que cette donnée n'est pas absente, mais là n'est pas l'essentiel : une entreprise industrielle a d'autant plus de difficultés que ses fournisseurs sont plus nombreux surtout lorsque l'entreprise industrielle ne peut pas « intégrer » ses fournisseurs. L'industrie anglaise a prospéré à partir de denrées importées. Elle a souvent modifié les fonctions d'importation. L'industrie allemande prospère plus dans les secteurs non paysans comme la charcuterie, par exemple, qui se fonde sur des unités de production considérables.

3. — Pour des raisons similaires la recherche dans le domaine des IAA a été beaucoup moins dynamique en France qu'elle ne l'était ailleurs. Elle est aujourd'hui insuffisante. Elle souffre de surcroît de ce que nous avons considéré notre gastronomie comme tenant lieu de technologie et d'argument de vente.

4. — Le secteur coopératif s'est développé en France dans des conditions et dans un aspect tels que jusqu'à une date récente, il avait plus pour objectif la conquête des zones de ramassage de l'industriel implanté que la conquête des marchés extérieurs. D'autre part, et l'idée mériterait d'être approfondie, la coopérative est en France une société de personnes et non une société de capitaux : il faudrait que son statut évolue de telle sorte que soit trouvé un

équilibre nouveau entre cet engagement personnel et la taille nécessairement très grande et « anonyme » des structures modernes. Alors, et alors seulement, pourra être posé le problème que soulèvent les industriels de l'alimentation concernant le privilège coopératif.

5. — Qu'il soit privé ou coopératif, l'opérateur industriel est le seul « régulateur » possible du marché, le responsable de l'ajustement qualitatif et quantitatif de l'offre et de la demande. Il est rarement armé pour jouer ce rôle qui exige des moyens d'anticipation et des armes juridiques. Tel devrait être l'objet du développement de l'économie contractuelle.

6. — Si, comme ce rapport le suggéra dans sa dernière partie, devait être mise en œuvre une politique sectorielle des structures résolument volontaire, les IAA devraient constituer l'un des secteurs prioritaires de cette définition de l'action économique nationale.

§ 3. LA FORÊT ET LA FILIÈRE BOIS

La forêt et la filière bois ont fait l'objet d'une attention particulièrement active depuis quelques années. Il n'était que temps.

Toutes autres considérations mises à part, la forêt et le bois méritent une place particulière dans ce rapport consacré aux équilibres extérieurs : ils représentent pour nos échanges un déficit annuel de l'ordre de 8 milliards de francs. Le second déficit, en importance, après le déficit pétrolier. Mais si ce dernier est « dans la nature des choses » on peut dire en matière forestière que chez nous « les choses de la nature ne sont pas ce qu'elles devraient être ».

Avant d'aborder le problème en des termes plus techniques, votre rapporteur vous soumet le texte de la « présentation personnelle » que le professeur Bertrand de Jouvenel a fait en décembre 1977, du « Rapport sur la forêt du XXI^e siècle » dont il est l'auteur (1).

Ce texte a le mérite essentiel d'exposer en des termes excellents la difficile articulation entre les préoccupations du court et du long terme, entre l'économie et l'écologie. Il souligne que nulle politique n'est acceptable si elle n'assure d'abord la juste cohérence des choix conjoncturels et des objectifs fondamentaux que l'on pourrait dire structurels. L'équilibre de nos échanges extérieurs a des exigences rigoureuses. Il ne saurait pourtant justifier que lui soit sacrifié notre avenir. Gageons, au demeurant, que c'est souvent faute d'une étude convenable que le court terme et le long terme

(1) On trouvera en annexe le rapport d'orientations.

nous apparaissent gravement contradictoires. L'imprévisible n'est que ce que nous n'avons pas su prévoir. M. Bertrand de Jouvenel l'écrit dans le document suivant :

*Présentation personnelle par le professeur
Bertrand de Jouvenel du rapport
« vers la forêt du XXI^e siècle »*

« Une grande montée de sympathie et d'intérêt pour la forêt a été se développant depuis la guerre dans le peuple français.

« On y peut marquer trois vagues successives. En premier lieu, un mouvement vers la forêt comme lieu de week-end ou de vacances, mouvement favorisé par la croissance des temps de loisir et des moyens de déplacement. La fonction d'accueil de la forêt a été, et ira certainement croissant.

« En second lieu, l'inquiétude écologique quant à la détérioration de notre environnement, qui se manifeste visiblement par les paysages ruinés, et qui menace notre sol même, à l'égard duquel les arbres jouent un rôle tutélaire. Les arbres plantés sur les dunes protègent l'arrière-pays contre l'ensablement ; plantés dans les zones montagneuses, ils protègent contre l'érosion et les avalanches. Partout, les arbres sont régulateurs des eaux. Nos massifs forestiers sont propices à notre climat, dans les plaines mêmes, les arbres jouent le rôle de coupevent. Il n'est pas jusqu'aux bosquets qui ne soient bienfaisants.

« Plus récemment enfin, on a tardivement reconnu que l'économie moderne repose sur une avidité croissante de ressources naturelles, et qu'il n'appartient plus à un petit nombre de pays, dont le nôtre, de disposer par priorité des ressources d'un vaste monde, où se développent rapidement les demandes concurrentes. Or, il se trouve que notre pays est relativement pauvre en ressources minérales. Nos forêts sont notre plus forte ressource naturelle propre à une variété d'usages qui ira croissant. Sa fonction économique prend, ou reprend, une grande importance. Cette ressource a d'ailleurs l'avantage d'être vivante, c'est-à-dire renouvelable et développable, tandis que mines et sablières, res-

sources inertes, sont épuisables. De plus les extractions de bois peuvent se faire sans dommages à l'environnement.

« La sylviculture promet un accroissement du patrimoine concret pour les générations à venir. Elle est présentement la seule activité qui ait cette vertu de promettre le plus, au lieu de comporter le danger du manque. Or, cette activité enrichissante est traitée comme un cousin pauvre : c'est le traitement du Cousin Pons, méprisé par sa famille, incapable de reconnaître que, seul, il préparait un trésor.

« Ce qu'on appelle la forêt française est géographiquement éparse sur notre territoire métropolitain en une foule de forêts et de bois, et juridiquement divisé entre propriétés d'Etat, de communes et d'une foule de propriétaires privés. On n'en parle au singulier qu'au sens moral, parce qu'il y a unanimité pour y reconnaître un patrimoine national, héritage de générations passées, que nous avons le devoir de transmettre enrichi aux générations futures.

« C'est ce qui a été proclamé avec force dans une loi de 1946, énonçant la mission de reconstituer ce que le malheur des temps avait gravement détérioré. Cette loi s'est accompagnée d'une innovation majeure, l'affectation d'un impôt spécifique au soin de ce patrimoine, alimentant un Fonds forestier national, reconnaissant la nécessité d'une politique forestière menée avec persistance. Un principe était posé.

« Les forêts sont un héritage du travail passé. Les splendides futaies de chênes que nous admirons remontent aux travaux du XVII^e siècle, inspirés par Colbert, les forêts de dunes qui protègent l'Aquitaine contre l'ensablement par les vents du large sont l'œuvre de Brémontier et la prospérité des forêts des Landes est due à la poursuite de l'œuvre de Chambrelent. A l'opposé, une bien trop grande proportion de nos superficies boisées ne sont que taillis sans attraits, et, tout au plus, bons à fournir du bois de feu, qui n'est pas même utilisé par disparition des populations voisines.

« Il faut poursuivre les objectifs naturels d'une politique forestière qui sont :

« 1° La défense de nos forêts contre les agressions dont elles sont l'objet, que ce soit de la part des promoteurs, d'entreprises publiques ou de services publics. Il faut ici non seulement des lois qui, souvent, existent, mais que la vigilance exercée par les associations comporte l'assurance qu'une puissance financière pourra agir à leur signal d'alarme ;

« 2° Il faut cultiver de nouvelles générations d'arbres et pour cela, mobiliser les propriétaires de forêts et développer des équipes sylvicoles locales. Des moyens financiers tout autres que ceux dont il dispose actuellement doivent être attribués au Fonds forestier national, créé en 1946. Une taxe spéciale avait été instituée, destinée directement à l'action forestière, mais la somme est trop faible, l'assiette trop étroite. Une autre pourrait être ajoutée : par exemple, tout achat de terrain boisé, et employé à des fins non agricoles serait grevé d'une hypothèque de quatre-vingt-dix-neuf ans, comportant un paiement annuel au FFN, peut-être équivalent à la valeur de n stères de bois par hectare.

« 3° Il faut imbriquer nos industries utilisatrices de bois avec nos forêts, ce qui est nécessaire pour que les unes n'aillent pas chercher leur bois à l'étranger, et que nos propriétaires forestiers puissent écouler leurs bois de trituration, dégagant ainsi par éclaircies les arbres qui donnent les grumes recherchées ;

« 4° L'opinion s'est émue de la faveur montrée aux résineux, et en effet les ressources financières procurées par le Fonds forestier national en tant qu'elles ont été affectées au reboisement, se sont d'abord et longtemps traduites exclusivement en résineux. La chose s'explique par la mission de reconstitution confiée au Ministère de l'Agriculture, et les résineux mûrissent plus vite. En outre, leurs bois de trituration procurés par les éclaircies étaient mieux vus de nos industries papetières.

« Le Groupe de réflexion s'est trouvé d'accord pour mettre l'accent sur les feuillus, compte tenu cependant des sols qui n'y sont pas tous propres. Il

faut aussi remarquer que le propos de stimuler les propriétaires aux plantations doit tenir compte de leur intérêt à réaliser des ventes dans un avenir pas trop éloigné, donc résineux et peupliers. C'est aux forêts publiques qu'il appartient surtout de compenser ;

« 5° De très grande importance est la diversité d'état de nos forêts, qui explique la faiblesse de notre récolte par hectare à l'échelle nationale : seulement 2,2 à 2,3 mètres cubes par an. C'est pour prendre conscience de cette diversité que nous avons demandé des rapports émanant des régions, comportant une description de la situation présente et des scénarios de développement possibles, l'ensemble de ces rapports constituant une documentation précieuse. Il est bien évident que des efforts particuliers sont nécessaires : par exemple, pour la forêt méditerranéenne qui a été frappée de maux particuliers tels qu'incendies et par le terrible parasite dit matsucoccus. Il va de soi que là où la forêt ne donne que des récoltes insignifiantes, elle ne fournit pas les moyens de financement d'une revitalisation.

« En règle générale, le financement des forêts de protection est logiquement à la charge de la nation, dont elles protègent le patrimoine sol et régularisent le régime des eaux. Les forêts qui ont un rôle d'accueil important — notamment les forêts périphériques — appellent des soins d'entretien particuliers, auxquels des contributions principales doivent être apportées par les métropoles dont émanent les nombreux visiteurs. A cet égard, la ville de Paris et les départements urbanisés ne font pas ce qu'ils devraient à l'égard des forêts périurbaines. Mais la vente de bois est nécessairement le mode de financement principal, ce qui pose le problème des débouchés pour les forêts trop distantes des sièges d'utilisation industrielle ;

« 6° Surprenante et fâcheuse est l'absence quasi totale de liaisons entre nos forêts et les industries utilisatrices du bois. Celles-ci, vues du point de vue des forestiers, peuvent être divisées en deux branches maîtresses, selon qu'elles sont demanderesses de grumes ou de bois de trituration. Un troisième

emploi — pour faire du feu — qui a joué un rôle capital dans l'histoire du genre humain, et dans son premier développement industriel, métallurgie, verrerie, etc. est quasiment en voie de disparition. Un revirement n'est pas à exclure.

« A l'opposé de ce que l'on voit dans d'autres pays, très peu de nos forêts appartiennent à des entreprises industrielles utilisatrices du bois. Ainsi, la société propriétaire d'une de nos plus grandes usines ne possède autour d'elle que vingt mille hectares, ce qui est peu. Et d'autre part aucun de nos propriétaires forestiers ne fonde des usines utilisatrices. Le second rapport serait bien intéressant pour l'avenir car, tandis qu'une entreprise industrielle établie recherche l'aliment de ce qu'elle fait à présent, un propriétaire forestier puissant et hardi serait porté à rechercher de nouveaux emplois du bois au moyen d'usines pilotes par lui fondées. Mais il n'existe en France aucun propriétaire forestier d'une dimension suffisante pour tenter une telle innovation. Seul le pourrait le gestionnaire de la forêt soumise, l'Office national des forêts, mais la loi même qui l'a fondé l'a « infirmé ». Défini comme « établissement public national à caractère industriel et commercial », il s'est vu en même temps interdire toute activité industrielle, voire même toute activité commerciale. Il ne peut participer à la création d'entreprises utilisatrices du bois, il ne peut même pas s'assurer par contrat des débouchés pour sa récolte qu'il doit vendre aux enchères, et cela sur pied (exception faite des départements récupérés en 1919 et où subsiste le système allemand de la régie).

« Notre vente de bois se fait mal. Quant aux grumes, elles sont recherchées, et même, à cause de la pratique française de vente sur pied une bonne partie d'entre elles passent à l'étranger, d'où elles nous reviennent sous forme de meubles importés.

« Mais quant à ces bois de bien moindre valeur — dits rondins — qui servent à la trituration, ils se vendent très mal. Et cela se comprend aisément, vu le désaccord géographique entre les sources de fourniture, qui sont très largement dispersées, et les lieux d'exploitation qui sont très concentrés.

Les deux destinataires principaux sont les usines de panneaux qui en prennent moins du tiers, et les usines de pâtes à papier qui en consomment plus des deux tiers. La fabrication de pâtes à papier se fait dans des usines de très grande dimension, dont chacune appelle une forte alimentation : pour en rassembler les éléments, il faut les faire venir de forêts très diverses et plus ou moins lointaines ; d'où des frais de transport qui forment de beaucoup le coût principal à l'entrée d'usine. Ces coûts abaissent sensiblement la valeur marchande des rondins au bord de route. Or, déjà leur bûcheronnage coûte trois fois et demie autant au mètre cube que celui des grumes. De sorte que, dans beaucoup de cas, les bois propres à la trituration sont invendables. D'autre part, leur abattage est une condition de progrès des grumes par éclaircies. Il y a donc double raison de souhaiter que ces bois aient des débouchés.

« Les tactiques de réponse sont que des usines plus petites viennent à la forêt, ce qui est envisagé par un groupe d'études réunissant plusieurs grandes entreprises et alternativement, que des récoltes appartenant à des propriétaires de bois différents soient rassemblées localement dans des centres de tri et façonnage dont il existe déjà plusieurs exemples, et au financement desquels l'ONF pourrait contribuer, une fois débarrassé des interdits pesant sur lui.

« Plus généralement, il paraît souhaitable que la vente de bois se fasse autrement que par le système de vente sur pied, dont on se plaint qu'elle fasse le jeu des spéculateurs. Le Gouvernement français — dans les instances internationales — a toujours plaidé pour que les pays en voie de développement fussent assurés d'un minimum de stabilité pour la vente de leurs matières premières. Pourquoi ce souci ne s'appliquerait-il pas aux ventes de nos forêts en voie de développement ? Ceci dans des limites de contrats énonçant des quantités :

« 7° Il est reconnu que nous avons à transformer une grande partie de nos forêts. Il y faut des travailleurs pour les opérations successives d'une

forêt « bien élevée ». Quel personnel d'exécution avons-nous à cette fin ? Quel personnel y faudrait-il ?

« Nous savons combien de travailleurs sont employés dans les industries du bois, nous savons qu'avant eux, 50 000 travailleurs sont occupés par les « exploitants forestiers », expression qui désigne l'abattage et le débardage des arbres, souvent complétés par le transport. Mais en amont de ce « moissonnage » il y a les travaux consacrés à la culture de ce qui sera récolté, c'est-à-dire la sylviculture.

« La sylviculture est un art qui prend actuellement un nouvel essor grâce à d'importantes recherches, lesquelles d'ailleurs appellent un soutien élargi.

« Cependant, le travail sylvicole ne paraît pas reconnu comme métier. Il semble être considéré comme une occupation intermittente et complémentaire, ce qui s'expliquerait si tous nos bois étaient liés à des exploitations agricoles : mais c'est le cas de 3 millions d'hectares seulement, sur près de 14 millions. Il faut bien des ouvriers pour cultiver les 4,2 millions d'hectares de forêts soumises : l'ONF n'en emploie qu'un par 800 hectares ; il n'est pas étonnant qu'il lui faille beaucoup d'années pour accomplir son programme de résorption des taillis. Et c'est près de 7 millions d'hectares qui se partagent entre un million de propriétaires, autres qu'exploitants agricoles. Qui les cultive ? Il n'est pas étonnant qu'on y trouve d'extrêmes contrastes, entre des forêts très bien soignées par des propriétaires enthousiastes, et combien de superficies livrées au hasard. D'autant plus que l'on voudra appliquer des techniques améliorées, il faut un personnel qui apprenne et aime ce métier. C'est aux centres de formation des techniciens et ouvriers sylviculteurs qu'incombe le soin de rendre attrayant cet art, aussi bien par la qualité de l'enseignement fourni, que par les chances de promotion offertes. Et ce peut être un projet social heureux, que la formation locale de jeunes équipes mobiles vaquant à la création, comme les équipes de pompiers vaquent aux accidents. On peut remarquer

qu'il faudrait quantité de ces équipes, si l'on voulait remplir le projet de contrats de travaux qui avait été énoncé par la loi, et dont nous n'avons les moyens ni en hommes, ni en financement.

« C'est une contribution évidente au freinage de l'exode rural.

« Il est particulièrement souhaitable de constituer de telles équipes, en ce temps de chômage des jeunes. Roosevelt l'avait fait voici plus de quarante ans ;

« 8° On ne saurait trop souligner l'importance de la recherche en matière sylvicole et du bois.

« Impressionnante est l'annonce par M. Bouvarel d'une croissance de hêtre de 60 centimètres en un an. Il est clairement de très grande conséquence que nos savants réussissent à accélérer la maturité des arbres. Il l'est aussi, dans le difficile combat contre les parasites agresseurs de nos essences, dont le plus frappant exemple est la destruction des pins maritimes du littoral méditerranéen par la cochenille du pin. Dans l'un de ces scénarios, M. Caquet a imaginé le désastre frappant la forêt d'Aquitaine, où, remarque-t-il, ce parasite a été en premier lieu découvert par l'expert japonais qui lui a donné son nom : *Matsucoccus*. Il semble que la forêt d'Aquitaine ait été préservée par une différence de climat, de données naturelles, ce qui souligne qu'on ne saurait planter n'importe quoi n'importe où. En Haute-Provence M. Le Châtelier m'a montré le lancement du cèdre, inspiré par l'exemple du Mont-Ventoux, amorcé au siècle dernier (1).

« Sans entrer dans le détail, il apparaît que tant immédiatement pour la défense qu'à long terme pour le progrès, il est essentiel de promouvoir la recherche biologique, bien pauvre en moyens, alors pourtant qu'à long terme elle est plus importante que la recherche minérale même ; car une chose est de trouver des ressources minérales dont l'exploitation coûte d'autant plus d'énergie que l'on

(1) M. Bouvarel indique qu'autant la plantation par clones offre d'avantages, autant elle comporte de dangers de destruction, vu l'identité des arbres sujets à la même maladie, et, par conséquent, elle appelle l'intensification de la défense.

passé à des teneurs plus faibles, une autre chose est de créer des ressources en dirigeant la vie végétale.

« Les recherches scientifiques ne sont pas moins nécessaires, quant aux destinations futures du bois. On sait combien elles ont changé par rapport au passé, quand il était, d'une part, le combustible essentiel, et, d'autre part, le matériau essentiel des véhicules et le fondement même du commerce maritime et fluvial, le premier moyen des échanges. Il changera encore dans l'avenir, et c'est un changement que la recherche d'aval doit préparer. Comme les ressources minérales ont relayé le végétal, il pourra bien arriver, au cours du temps, que le végétal vienne à relayer le minéral. Dans une vue à très long terme, des recherches en ce sens s'imposent. Il ne faut pas toujours être obnubilé par une seule source, comme on l'a été par le pétrole ;

« 9° Comme je l'ai dit d'entrée, il ne s'agit ici que de réflexions personnelles d'un membre du public, soucieux de notre forêt.

« Comme tel, j'exprimerai en fin de compte mon vif sentiment que notre patrimoine forestier n'est ni suffisamment mobilisé, ni suffisamment défendu. Nous avons un Office national des Forêts : les initiatives qu'il devrait prendre lui sont interdites par la loi. Nous avons un Service des Forêts qui agit de son mieux, mais avec quelle faiblesse de moyens ! Les propriétaires privés, dont une petite minorité enthousiaste, syndicalisée et active dans l'excellente institution des centres régionaux de la propriété forestière ne suffit pas à secouer l'inertie d'une grande majorité de propriétaires. L'heureuse institution des groupements forestiers n'a rassemblé que bien peu de forêts. Une impulsion plus forte est nécessaire. N'est-il pas souhaitable à cet égard de rétablir une Direction générale des Forêts, voire un Commissariat aux Forêts, et dont les pouvoirs soient renforcés, le tout sous le contrôle d'un Conseil national, réunissant tous les intérêts forestiers des propriétaires, des travailleurs, etc., mais avec primauté d'un projet patrimonial, poursuivi

avec une volonté constante. Une large place devrait être faite à des délégués d'un Conseil des recherches forestières, visiblement indispensable ;

« 10° *S'il faut à la forêt française un pouvoir protecteur central, il ne s'agit pas que la conduite de nos forêts soit elle-même centralisée, ce qui est contraire à son éparpillement géographique. Si nous parlons volontiers de la forêt française, c'est là l'expression d'un sentiment patrimonial.*

« *Mais cette obligation patrimoniale doit être ressentie et manifester ses effets localement, tant dans le cas des forêts soumises que dans le cas des forêts privées, il faut des initiatives et responsabilités sur le terrain même. Il serait souhaitable qu'une bien plus grande proportion des ingénieurs et techniciens fussent présents dans nos régions, comme il faut partout des enseignants et des médecins.*

« 11° *Nos forêts peuvent être regardées comme une vaste population d'arbres qui est à soigner, à élever, et qui manque d'un état-major stimulant celles des équipes qui se montrent négligentes voire leur ôtant, sinon la propriété, au moins la gestion de ce qu'elles ne veulent pas élever. Il faut aider, mais exiger la gestion privée, comme l'enseignement privé.*

« *Vu la diversité régionale et l'importance de distance entre forêts et usagers, soit sociaux, soit industriels, il est clair qu'il importe de fortifier les cadres régionaux publics et privés et sans doute de leur adjoindre des cadres à l'échelle départementale.*

« *Il manque aussi à la forêt des défenseurs suffisamment armés. Ce sont nos forêts les plus précieuses que tendent à envahir les promoteurs, et à les traverser, les Ponts et Chaussées et l'EDF. Bien sûr, il est impossible de tout refuser, mais au moins « la voix forestière » doit être à égalité avec les intérêts agresseurs, ce qui n'est nullement le cas. Et il ne suffit pas ici, seulement de renforcer des lois qui, souvent, sont impunément violées. Il s'agit de faire entendre et de faire valoir une contestation prise au sérieux.*

« Il s'agit, en un mot, de pourvoir un intérêt majeur des générations à venir, de tuteurs qui ne soient pas en posture inégale à l'égard des avocats du court terme. »

Adoptant un point de vue naturellement plus immédiat, M. Yves Bétolaud dont on trouvera, dans le volume III du présent rapport, l'utile contribution, donne des chiffres et esquisse des orientations qui méritent qu'on les mette en valeur :

— le déficit extérieur de la filière bois a donc bien été de 8 milliards de francs en 1976. Il convient cependant de noter que ce chiffre est une contraction comptable de soldes afférents à de nombreux secteurs industriels qui obéissent à des contraintes économiques, techniques et financières distinctes. Cela dit, le déficit ainsi défini est essentiellement un déficit d'échanges industriels (pâtes, papiers, meubles) mais il est exact que la France ne couvre pas actuellement ses besoins en matières premières ligneuses ;

— le déficit est imputable à 47 % au secteur pâtes, papiers, cartons, à 28 % au secteur meuble (ce déficit s'étant accru de 143 % entre 1970 et 1976), à 20 % aux sciages. Nous importons donc des produits plus ou moins élaborés et nous rémunérons la plus-value qu'ils incorporent ;

— le taux de couverture de nos besoins en matières premières ligneuses (tous secteurs confondus) qui était de 77 % en 1970 n'est plus que de 69 % en 1976.

Il en résulte une réelle dépendance de notre filière bois par rapport aux marchés extérieurs : elle est en particulier directement soumise aux fluctuations des prix mondiaux ;

— la réduction du déficit de notre filière bois ne dépend pas de mesures ayant pour objet de contrôler nos échanges extérieurs : en l'état présent de nos capacités de production, les importations sont nécessaires. Cette réduction dépend d'une action structurelle sur nos industries et notre système de production ligneuse. La recherche est appelée à jouer dans la conduite de cette action un rôle décisif ;

— mais d'ores et déjà il est possible, à condition qu'on le veuille, de mieux mobiliser les ressources existantes : sans aucunement appauvrir la forêt et même en réservant une partie de son accroissement pour l'enrichir, plus de dix millions de mètres cubes supplémentaires par an pourraient être récoltés, soit un tiers de

la récolte actuelle et un quart de la consommation apparente. Les causes de la sous-exploitation sont au nombre de cinq :

1° Insuffisance de la demande industrielle dans certains secteurs précis ou préférence marquée des industriels pour l'importation ;

2° Coût croissant de l'exploitation, surtout pour les produits les moins riches et ce en dépit du progrès des techniques ;

3° Morcellement de la propriété forestière française :

4° Insuffisance dans certaines régions des réseaux de desserte et de défrètement :

5° Archaïsme des procédures de vente (sauf en Alsace-Moselle) des produits forestiers.

Outre la ressource directe, il faut tenir compte d'une autre possibilité substantielle d'économies : la mobilisation des déchets.

A plus long terme la reconversion et l'enrichissement des peuplements existants, la protection des forêts méridionales fragiles, la conquête méthodique de nouveaux espaces devraient permettre de consolider durablement l'équilibre relatif que les mesures immédiates auraient permis d'atteindre.

Car il n'est pas hors de notre portée, par une politique cohérente forêt-industrie, de réduire de plus de moitié notre déficit tout en assurant un meilleur équilibre écologique et la création de nombreux emplois.

La forêt et la part qu'elle prend dans nos équilibres extérieurs conduisent votre rapporteur à soulever trois problèmes importants dont les implications concrètes mais aussi doctrinales ne sauraient être minimisées.

La forêt est ambivalente : de production et de protection, sans qu'ils soit possible de dire tel massif est exclusivement destiné à l'environnement, tel autre à la fourniture de matériaux d'œuvre ou de matières premières. Or, la fonction écologique « environnementale » de la forêt doit être imputée à la charge de la collectivité publique. Tant que les règles de calcul déterminant le partage des charges entre les deux fonctions n'auront pas été mieux arrêtées, il n'y aura pas de politique forestière cohérente ;

— la forêt est fille du temps. La rotation du capital y est extrêmement lente. L'investissement d'aujourd'hui ne profitera pas, en moyenne, à celui qui l'aura fait, ni à son fils, sans doute à son petit-fils. L'économie industrielle impose des rythmes de rotation financière impropre à satisfaire les besoins de la forêt. Le Fonds

forestier national a largement comblé cette difficulté. Sans doute faut-il, d'une part, affiner les mécanismes qu'il met en œuvre et, d'autre part, accroître les moyens dont il dispose.

Des informations convergentes indiquent que les plantations résineuses réalisées avec le concours du Fonds forestier national arrivent progressivement à première maturité c'est-à-dire que pour leur permettre de poursuivre leur croissance optimale il faudrait impérativement y procéder à des « coupes d'éclaircies ». Or cette tâche est « ouvragieuse » et coûteuse, la vente des fruits ne la rémunère pas. Elle est donc rarement accomplie au double détriment de la forêt et de l'équilibre de notre balance puisque nous importons des rondins. Le problème posé est celui-ci : le prix mondial du bois excluant l'exploitation techniquement et économiquement rationnelle de notre patrimoine forestier, et empêchant la création de nombreux emplois ruraux, est-il, doit-il être notre seul critère ? Pour créer des dizaines de milliers d'emplois, pour économiser plus d'un milliard de francs d'importations, pour assurer une croissance harmonieuse de nos massifs, n'avons-nous pas le devoir d'imaginer un système d'intervention publique ? Retenons l'hypothèse selon laquelle de telles pratiques seraient contraires à la bonne règle et considérons les conséquences. Il n'y aurait pas de moyen plus sûr d'empêcher à travers le monde de nouvelles forces de production : un marché déprimé ou une habile spéculation ruinerait tout projet concurrent car les sociétés internationales à tendances monopolistiques y excellerait. Le Tiers-Monde verrait ainsi son économie stagner chaque fois qu'un grand groupe n'aurait pas un intérêt direct à exploiter à son profit une main-d'œuvre bon marché. Il ne s'agit point de prôner ici toutes les pratiques de prix différentiels, de « prélèvements » du type politique agricole commune, mais de soulever un problème qui mérite réponse.

C'est d'ailleurs le même type de problème que nous allons retrouver en matière d'énergie.

CHAPITRE VIII

L'énergie.

La « littérature » consacrée depuis quelques années au problème de l'énergie est si abondante qu'on ne peut plus suivre les livres et articles qui paraissent. Mais ceux qu'on lit ont un caractère commun, mais un seul : le ton péremptoire, sans appel que chacun utilise pour présenter sa thèse comme si l'argumentation ne suffisait pas. Optimistes ou pessimistes, les énergéticiens sont catégoriques et l'homme politique risque de s'y perdre. Une seconde constatation s'impose : il y a fort peu d'énergéticiens généralistes ou, pour utiliser une autre expression d'économistes de l'énergie. La plupart de ceux qui écrivent sont des ingénieurs ayant une spécialité qui sollicite toutes leurs forces et, de ce fait, rétrécit le champ de leurs investigations. Comme, de surcroît, le débat énergétique est devenu politique, qu'il passionne l'opinion, que des camps semblent s'être organisés, celui du tout nucléaire et celui du rien nucléaire, il est fort difficile de raison garder.

Pour accroître la confusion de votre rapporteur et de votre groupe de travail, l'application des méthodes de la « rétrospective » est d'une bien singulière curiosité : non seulement toutes les anticipations se sont montrées peu exactes, mais encore la stratégie des puissances jouant un rôle important dans l'équilibre des marchés énergétiques, et cette stratégie étant souvent « imprévisible », nul reproche ne semble pouvoir être honnêtement fait aux prévisionnistes qui nous ont induits en erreur. La prévision exacte était quasiment impossible. Et les Cassandre ont eu tort (nous le verrons tout à l'heure) et pourtant !...

Le Sénat a vu, quant à lui, se constituer un groupe d'étude des problèmes de l'énergie qui, sous l'impulsion de notre excellent collègue, M. Pintat, a fourni des documents de très haute qualité. Ainsi notre contribution ne saurait avoir d'autre ambition que de remettre en mémoire des données connues.

Pour camper l'environnement international et le faire en des termes très frappants, il suffira de citer la déclaration qu'a faite en novembre 1977 M. Pierre Desprairies au colloque organisé à Québec par le « Groupe de recherche en économie d'énergie ». S'il est président de l'Institut français du Pétrole, M. Desprairies n'est pas ingénieur, il est conseiller référendaire à la Cour des Comptes. Il fait pourtant autorité. Il présentait à Québec une synthèse des travaux connus dont nous tenterons de restituer l'essentiel dans les pages qui suivent.

§ 1. LE PROBLÈME MONDIAL DE L'ÉNERGIE

Le problème des trente ou quarante ans dans lesquels nous entrons est celui d'une transition de l'énergie fossile bon marché vers l'énergie renouvelable d'un prix raisonnable vers le milieu du siècle prochain.

Pour y parvenir, il nous faudra traverser le désert de l'énergie fossile chère, sans nous laisser détourner de la piste par le mirage d'une énergie renouvelable abondante qui serait à portée de main, accessible avant la fin du siècle au prix de quelque argent et de quelque volonté. La génération qui nous suit devra ajouter ses efforts aux nôtres pour faire des énergies nouvelles une réalité industrielle et commerciale. Notre tâche, aujourd'hui, est claire : assurer la continuité des approvisionnements énergétiques jusqu'aux premières décennies du siècle prochain et éviter la pénurie qui entraînerait pour tous les pays du monde des désordres économiques et sociaux décisifs.

Vers 2010-2020, nous aurons probablement traversé le plus dur de la période d'épuisement de l'énergie fossile à bon marché. Mais comment passerons-nous ces vingt ou trente années délicates ? C'est cela notre problème. Il n'est en rien insurmontable ou même exagérément difficile, si nous savons le voir et l'attaquer à temps. L'énergie ne représente guère plus de 6 % de la valeur de nos produits nationaux bruts (PNB).

Tout au long de ces années difficiles nous trouvons le pétrole : il sera là, au premier rang. Nos usines, nos moyens de transport ont été construits pour l'utiliser et l'utiliseront. Il représente en 1977 45 % de la consommation mondiale d'énergie, et il y a aujourd'hui bien des chances pour qu'en 2000 il représente encore 35 à 40 %.

A. — Scénario pour la fin du XX^e siècle.

Y a-t-il assez de pétrole sur la terre pour faire tourner l'économie mondiale d'ici 2020 ?

— La réponse est *non* si nous parlons du pétrole brut *conventionnel* à bon marché, dont nous avons fait depuis vingt-cinq ans la bonne à tout faire de l'énergie : ce pétrole là, même avec une croissance modérée des consommations, nous n'en aurons pas assez avant la fin du siècle pour un usage identique à celui d'aujourd'hui.

— La réponse est *oui* si nous incluons également dans le mot pétrole tout le pétrole brut *non conventionnel*, qui coûte à produire environ deux fois plus cher que le pétrole n'est actuellement vendu, c'est-à-dire trois ou quatre fois plus cher que coûte à produire le

pétrole de la mer du Nord et trente ou quarante fois plus cher que le pétrole du Moyen-Orient. En clair, aux alentours de 20 à 25 dollars le baril ; et la technologie pour le produire est encore inexistante ou très imparfaite. Mais comme l'électricité nucléaire ou le charbon sont actuellement disponibles pour nous fournir l'énergie de base à des coûts qui devraient rester sensiblement inférieurs au prix où nous payons actuellement le pétrole brut, il y a toutes raisons de penser que vers l'an 2000 le pétrole ne sera plus utilisé que là où il sera nécessaire et vraiment justifié de le faire, c'est-à-dire principalement pour les transports terrestres et aériens, et la chimie ; le nucléaire et le charbon seront devenus ou redevenus les bonnes à tout faire de l'énergie. Nous aurons deux niveaux de prix de l'énergie, le niveau élevé étant celui du pétrole, réservé à ses usages spécifiques.

En fait, et nous aurons l'occasion d'y revenir, le vrai problème du pétrole n'est pas celui de la quantité physique existant dans l'écorce terrestre, qui est probablement suffisante pour tout le siècle prochain, c'est celui de la quantité maximale que nous pourrions découvrir et produire *chaque année* : c'est l'obstacle grandissant de la technologie, du temps, de l'argent constitué par l'épuisement des réserves abondantes et faciles que nous avons exploitées jusqu'ici. C'est ainsi que les choses se passeront dans les trente prochaines années, bien ou mal ; mais qu'elles se passeront. Il n'y a là-dessus guère de doute possible.

Comment pourraient-elles se passer mal ? Comment pourrions-nous faire qu'elles se passent bien ou moins mal ?

Nous allons d'abord supposer que les choses se passent mal, et essayer de décrire l'avenir, en trois épisodes :

Premier épisode. — Supposons qu'à la fin de cette année 1978 le monde se réveille d'un cauchemar. L'opinion publique avait été trompée par les experts.

Il n'y avait pas de vrai problème de l'énergie, ou si lointain qu'il ne valait pas d'en alarmer l'opinion. On n'a donc pas entrepris de programmes sérieux d'économies de consommation ; on a réduit tous les programmes nucléaires mondiaux de moitié.

Plus question de surrégénérateurs. Les écologistes ont obtenu qu'on diffère l'ouverture de la plupart des mines de charbon à ciel ouvert. Ils portent désormais leurs efforts vers les barrages hydro-électriques qui ont le défaut de noyer des villages. Le Congrès américain a réduit de moitié les objectifs du programme Carter. Le pétrole du Moyen-Orient arrive à flots dans nos ports, à un prix à peine augmenté. L'Aramco poursuit son programme de

développement. La reprise économique s'est confirmée, mais la consommation de pétrole est à peine supérieure à celle de 1973. L'horizon est limpide.

Deuxième épisode. — 1983, cinq ans plus tard. La situation n'est au fond pas tellement différente qu'en 1978, ni même franchement mauvaise. La reprise économique mondiale est bonne. La croissance des consommations d'énergie et de pétrole dépasse 5 % par an. Certains commencent quand même à se demander si les mauvais augures n'avaient pas partiellement raison. Le conflit du Moyen-Orient s'est ravivé. Le Gouvernement de Jérusalem a repoussé tous les plans de réinstallation des Palestiniens sur un territoire qui soit leur pays. Devant la colère du monde arabe, le roi d'Arabie séoudite n'a pu se montrer aussi conciliant qu'il l'aurait souhaité vis-à-vis de ses alliés des pays occidentaux. Depuis deux ans déjà, il a fait arrêter les investissements de développement de l'Aramco, dont la production va se trouver plafonnée dans un an ou deux à la capacité existante de 700 millions de tonnes par an. Les pétroles bruts légers d'Afrique, qui permettent aux raffineurs d'éviter les coûteux investissements de conversion qu'imposent les pétroles bruts lourds, ont dépassé 20 dollars le baril. Il y a un peu de tension sur le marché mondial. La consommation a crû plus peut-être qu'on ne le pensait, notamment aux Etats-Unis. L'Alaska, la mer du Nord, le Mexique produisent maintenant à peu près à leur maximum de capacité, mais le brut arabe léger, le brut de référence, n'est encore qu'à 15 dollars le baril. Les experts continuent à clamer l'imminence de la pénurie. Mais il ne faut pas prêter trop d'attention à leurs cris ; ils exagèrent, comme d'habitude.

Troisième épisode. — Nous voici en 1990. Si les choses se sont passées comme nous l'avons décrit jusqu'ici, nous sommes en pleine crise. Le pétrole est vendu aux enchères comme à la fin de 1973, et on n'en trouve pas à moins de 35 dollars (de 1976) le baril pour les qualités les plus médiocres. Seuls peuvent s'en procurer les pays les plus riches. Le rationnement a été institué dans la plupart des pays occidentaux et en voie de développement. L'électricité est coupée de huit à dix heures par jour, sauf pour les hôpitaux et les frigorifiques. Les usines travaillent trois jours par semaine. Il ne circule plus qu'un taxi, un métro et un train sur deux. Les ménagères disposent de trois heures de gaz par jour. La croissance économique est nulle. Le chômage frappe 20 % de la population active dans les pays industriels et bien davantage dans le Tiers-Monde.

Le commerce international, et notamment les exportations des pays en voie de développement sont réduits des deux tiers. Des programmes d'urgence ont été lancés un peu partout pour reprendre

la construction d'usines nucléaires, la production de charbon, l'extraction des sables bitumineux, mais on n'en attend pas d'amélioration sensible avant cinq à six ans. L'écologiste généreux et bien intentionné comme il l'est par nature voit la taille matinale de sa barbe ou le concerto italien de Bach sur sa chaîne stéréo interrompus par des coupures de courant. Il voit compromis l'espoir des pays pauvres de sortir du sous-développement. Il dit : « Nous n'avons pas voulu cela », mais il est trop tard. La pénurie est là, quoi qu'on fasse désormais, pour quatre ou cinq ans, le temps de relancer les machines à produire l'énergie sous toutes ses formes.

Il est inutile, n'est-ce pas, de poursuivre sur ce thème. Notre description est-elle de la science fiction ? Non. Nous rappelons simplement ce qui s'est passé en Europe pendant la guerre, il y a trente ans, ou en Grande-Bretagne il y a cinq ans lors de la grève des mineurs. C'est ce qui se passera à nouveau si l'opinion publique reste quelques années encore aussi indifférente qu'aujourd'hui et si l'on se borne pendant quelques années de plus à parler de la nécessité des investissements énergétiques et de la coopération internationale, sans prendre l'affaire plus au sérieux.

Un certain nombre de causes qui sont en train de faire naître la pénurie sont dès maintenant apparentes :

1° La première est *l'épuisement des réserves de pétrole conventionnel*, c'est-à-dire du pétrole classique produit avec les technologies et au coût que nous connaissons actuellement ;

2° La deuxième source d'inquiétude est la *lenteur de la mobilisation du pétrole non conventionnel*, qui assurera la relève du pétrole conventionnel.

Les réserves récupérables de ce pétrole non conventionnel, encore très mal inventoriées, sont certainement égales et probablement trois ou quatre fois supérieures à celles du pétrole conventionnel. Mais le liquide dont il s'agit est difficile à produire ; son coût de production est de cinq à six fois plus élevé que celui du coût moyen du pétrole classique. Sa technologie de production est balbutiante ou encore très imparfaite.

Les pétroles non conventionnels sont normalement les pétroles du **xxi^e** siècle. Quelque effort que nous devions faire pour les développer, notamment par les méthodes de récupération assistée, qui débloquent aussi les pétroles lourds et les sables asphaltiques exploités *in situ*, ils ne nous apporteront qu'un faible appoint pour la période qui nous préoccupe le plus : celle de la soudure de la fin du siècle, entre 1985 et 2000, quand la croissance annuelle des réserves de pétrole conventionnel risque de ne pas suivre celle de la demande. D'autre part leur coût élevé les réservera aux emplois spécifiques du pétrole ;

3° *L'électricité nucléaire et le charbon.* L'épuisement des réserves de pétrole conventionnel, les délais d'apparition du pétrole non conventionnel amènent à conclure qu'il est absolument nécessaire, d'ici 1990, que la demande de pétrole diminue si nous voulons éviter une crise des approvisionnements en énergie qui serait, pour l'économie mondiale, l'équivalent d'une guerre ou de la crise de 1929-1938. Cette diminution peut résulter d'un ralentissement de la demande globale d'énergie, du fait du ralentissement de la croissance économique; ou d'économies de consommation particulièrement vigoureuses; ou du relai du pétrole par d'autres formes d'énergie qui est l'hypothèse principale à retenir.

L'inventaire des énergies de substitution est vite fait. D'ici 1990-2000, seuls l'électricité nucléaire et le charbon peuvent nous permettre de boucler les bilans énergétiques, avec un appoint quelque peu renforcé de gaz naturel. Il n'y a pas d'autre alternative au pétrole.

Le développement de ces deux énergies de base de la période de transition se heurte aux obstacles qu'on connaît :

— *l'électricité* peut être produite à un coût du kWh nettement moins élevé dans des centrales nucléaires que dans des centrales à fuel ou à charbon, et à un coût d'investissement raisonnable. Tout compte fait, d'un bout de la chaîne énergétique à l'autre, de la mine à l'utilisateur final, le coût d'investissement des filières pétrolières, charbonnières et nucléaires n'apparaît pas fondamentalement différent. La construction des centrales est une affaire de six à dix ans, ce qui n'est pas non plus un délai de réalisation fondamentalement différent des deux autres voies. Mais ces usines suscitent dans une partie des opinions publiques, minoritaire mais active, des craintes irraisonnées et des oppositions passionnelles. Les réserves mondiales d'uranium, si elles sont utilisées dans les centrales actuelles qui ne brûlent qu'une très faible partie de l'énergie contenue dans le métal sont faibles. Elles représentent probablement moins ou beaucoup moins de la moitié des réserves de pétrole conventionnel. Les surrégénérateurs qui assurent une bonne utilisation de l'uranium et qui seront nécessaires, soulèvent des appréhensions liées à la manipulation du plutonium, à son vol par des terroristes, à la prolifération des armes nucléaires. Il semble toutefois que la Conférence mondiale de l'Énergie d'Istanbul, en septembre 1977, ait marqué un tournant au moins dans l'information de l'opinion ;

— le *charbon* existe en quantités immenses notamment aux États-Unis, en Union soviétique et en Chine. Une grande part de ces réserves est exploitable à très bas prix et peut fournir de l'énergie à des coûts inférieurs ou très inférieurs aux prix de vente actuels du pétrole ; et de l'électricité à un coût voisin de celui de

l'électricité nucléaire. Mais personne ne se décide à lancer les chaînes d'investissement que réclament sa production et son utilisation, car le charbon aujourd'hui ne trouve pas d'acheteurs. Il n'a en effet que trois grands débouchés possibles qui réclament des investissements, donc un choix durable : les centrales électriques, la vapeur pour l'industrie et surtout, dans l'avenir à quinze ou vingt ans, quand la technologie sera améliorée, le pétrole et le gaz synthétiques. Ces installations sont coûteuses. Elles ne seront construites que si une option politique décidée est prise en faveur du charbon. Le charbon n'a donc pas actuellement de débouché. D'autre part, pour le produire il faut de grands investissements également, et cinq à dix ans avant que le combustible ne commence à sortir de la mine. Il faut construire des lignes de chemin de fer et des wagons, ou des pipelines spéciaux, bâtir des ports : c'est en vérité toute une industrie de production et d'utilisation, tout un commerce international qui n'existent pas et qu'il faut créer de toutes pièces. Jusqu'ici, les chefs d'entreprises ont reculé devant la taille et la durée du risque industriel. Il ne fait aucun doute que ces investissements seront entrepris avant dix ans d'ici, mais probablement seulement quand le risque de pénurie d'énergie sera tellement évident que l'opinion publique admettra son existence.

*
**

Nous allons supposer néanmoins que les décisions de construction de centrales nucléaires et d'ouverture de mines de charbon ont été prises en temps utile. Comment se passerait la soudure à la fin du siècle ? Sommes-nous assurés que vers 1900 nous pourrions ajouter chaque année aux ressources mondiales prouvées les 4 à 5 milliards de tonnes de pétrole conventionnel — et non plus 5 — qu'il nous faudrait pour passer le cap, avec une croissance des consommations pétrolières réduite à 3 % grâce à la production nucléaire et charbonnière ?

En fixant le chiffre de production de 4 à 5 milliards de tonnes en 1990, nous avons supposé qu'il n'y avait ni frontières, ni Etats souverains, ni OPEP, et que les investissements d'exploration, de production et de récupération assistée étaient effectués dans chaque pays dans la proportion approximative des réserves qu'il détient. Tel n'est pas le cas. Depuis les événements de 1973-1974, les investissements de recherche et de production de pétrole se dirigent préférentiellement vers les pays industriels, et tendent à délaisser les pays producteurs traditionnels des régions en voie de développement, et notamment les pays de l'OPEP. Il y a à cela trois raisons faciles à comprendre :

a) Les Etats producteurs des régions en développement qui ont vu leurs revenus augmenter fortement estiment le plus sou-

vent que ceux-ci doivent être employés par priorité aux besoins généraux de développement et non à augmenter la production pétrolière ;

b) Les entreprises préfèrent investir dans les pays industriels, même si les chances d'augmentation des réserves sont moindres parce qu'elles redoutent en cas de succès de leurs prospections une autre vague de nationalisation ou des difficultés dans l'exécution du contrat. Il vaut mieux pensent-elles être assuré de garder un petit gisement dans un pays industriel que de courir le risque estimé important d'en perdre un gros dans un pays en développement ;

c) En cas de succès, les pays producteurs proposent des revenus de 25 à 30 cents, dans les meilleurs cas de 50 cents par baril, alors que dans les pays industriels la chance de gain est de l'ordre de 1 ou 2 dollars, et permet la poursuite des investissements d'exploration. Le mouvement dans ce sens est fort. Le programme Carter, en alignant en trois ans le prix du nouveau pétrole à découvrir aux Etats-Unis sur le prix mondial, ne peut que susciter l'investissement d'exploration sur le territoire américain.

*
* *

Il n'y a pas de plaisir à annoncer l'orage quand le temps commence à revenir au beau.

Tous les pays du monde, quels qu'ils soient, souhaitent la reprise du développement économique et s'efforcent de l'encourager autant qu'ils le peuvent. Cette reprise s'accompagnera inéluctablement d'une augmentation de la demande d'énergie. Même en supposant des sérieux efforts d'économies d'énergie, d'importants efforts d'investissement dans tous les secteurs — pétrolier, gazier, nucléaire, charbonnier — sont nécessaires pour assurer la continuité des fournitures dans la période critique qui s'étend jusqu'à la fin du siècle. Actuellement, ces investissements ne sont pas faits à l'échelle qui serait nécessaire, et ceux qui le sont dans le domaine essentiel du pétrole ne le sont pas dans les pays où ils produiraient les approvisionnements nécessaires pour assurer la soudure. L'échec de la Conférence Nord-Sud en juin 1977 a montré que les pays industriels et les pays en voie de développement ne se représentent pas encore aujourd'hui la coopération comme une nécessité, pas plus dans le domaine énergétique que dans les autres. Le risque est donc actuellement très grand de voir apparaître, probablement plusieurs années avant la date critique de 1990, des difficultés d'approvisionnement en pétrole qui provoquent de la part des pays producteurs des réflexes de rétention et de hausses des prix, et la répétition à bien plus grande échelle des hausses de 1973.

La crise pétrolière de 1990 serait celle d'une *pénurie physique réelle et durable* d'énergie, sans réserves rapidement mobilisables de capacité de production de pétrole, de charbon ou d'électricité nucléaire.

*
**

B. — *Les actions nécessaires.*

Pour contourner le cap des tempêtes, il faudrait utiliser les ressources de l'économie de marché et de la politique, aux plans nationaux et internationaux.

Ce sont les règles de *l'économie de marché* qui commandent toute solution. Sauf pour les pays socialistes qui ont leurs ressources sur leur sol, la disponibilité de l'énergie et son prix sont établis par la loi de l'offre et de la demande, sur un marché international où interviennent des entreprises multiples. Qu'elles soient privées ou publiques, elles investissent, produisent, achètent ou vendent en fonction de la règle du meilleur profit, et on ne voit pas bien comment il pourrait en être autrement, dans toutes les hypothèses imaginables.

Toutefois, *l'intervention de la politique*, c'est-à-dire des autorités gouvernementales est *nécessaire*. Elle existe déjà à une large échelle au plan national aussi bien dans les pays industriels que dans les pays producteurs et a obtenu des résultats non négligeables. Mais elle constitue un *échec* total au plan *international*, et c'est surtout sur l'analyse et les remèdes à apporter à cette situation que nous voudrions insister dans cette deuxième partie de notre exposé.

Les raisons qui rendent indispensables l'intervention des gouvernements, appuyés sur les opinions publiques, parallèles à celle des entreprises publiques et privées, aidant et guidant ces entreprises mais sans se substituer à elles, peuvent être rappelées, car certains peuvent mettre encore en doute l'opportunité d'une telle intervention.

a) 1. Le problème des approvisionnements énergétiques a été faussé dans les *pays industriels* par trente ans d'abondance et de bas prix de l'énergie, qui sont aujourd'hui considérés comme la situation normale, comme une espèce de droit civique. Nous avons été quasiment drogués par cette abondance à bas prix, d'autant qu'elle a facilité une croissance très rapide des économies occidentales.

Il faudra une volonté persévérante des gouvernements pour mener la tâche de désintoxication des opinions publiques, d'autant que l'abondance et des prix relativement bas dureront probablement quelques années encore sur le marché mondial. Ils sont devenus artificiels et dépendent aujourd'hui du bon vouloir du Gouvernement de l'Arabie Séoudite, mais ils suffisent à maintenir l'illusion.

2. Beaucoup de *pays producteurs* vivent de leur côté dans une illusion. Pas plus que les pays industriels, ils n'acceptent l'idée d'une dépendance de leur prospérité ; les pays producteurs n'arrivent pas à concevoir que le pétrole est une richesse limitée en volume et dans le temps, qui n'est considérable que pour un très petit nombre de pays (Péninsule arabique). Pour les autres, c'est une ressource moyenne à l'échelle de leurs besoins de croissance, et durable seulement si l'on sait la ménager.

Enfin, pour prolonger la ressource pétrolière, il faudrait investir, et beaucoup de pays ne paraissent pas encore voir que c'est à eux que cette tâche revient normalement maintenant qu'ils détiennent les actifs et les recettes du pétrole.

b) Deuxième raison de l'intervention gouvernementale : il n'est pas possible à une entreprise seule d'exécuter un programme important d'investissements à très long terme, aux objectifs aléatoires, dans des domaines neufs, et à la technologie incertaine ou inexistante, si elle ne veut pas se mettre dans une situation désavantageuse vis-à-vis de ses concurrents.

C'est au Gouvernement à *fixer* à toutes les entreprises les *objectifs à long terme*, dès lors qu'ils excèdent les normes de l'économie de concurrence, et à donner les encouragements financiers et fiscaux nécessaires pour que ces objectifs soient effectivement recherchés par les entreprises.

c) De tels encouragements sont indispensables pour les investissements de *recherche technologique* ou de mise au point des grandes unités pilotes.

d) *L'augmentation du prix de vente de l'énergie* nécessaire à financer les investissements de production doit être autorisée par les gouvernements dans la plupart des pays. Elle entraîne une certaine diminution de la croissance du niveau de vie. Elle réclame une acceptation de l'opinion publique qui ne peut être demandée que par les gouvernements. L'apparition d'une énergie d'un prix de revient élevé pose des problèmes financiers, économiques et sociologiques.

e) Il ne peut appartenir aux entreprises seules de fixer le *niveau de production* du pétrole brut, dont dépend la croissance du niveau de vie, les surplus monétaires, l'inflation, l'investissement, l'immigration, etc., dans la plupart des pays exportateurs.

L'intervention gouvernementale dans la politique énergétique est aujourd'hui un fait universel. Elle est le fondement de l'existence de l'OPEP et de l'action de ses membres. Dans les pays industriels, groupés dans l'Agence internationale de l'Énergie, l'OCDE ou la CEE, ou isolés, elle inspire des plans d'approvisionnement et de consommation. Elle offre par contre le spectacle d'un *échec quasi total au plan des relations entre les deux groupes de pays*, malgré les tentatives diverses lancées depuis 1973 au sein de diverses instances. La conclusion sans résultat significatif de la Conférence pour la coopération économique internationale (CCEI), dite dialogue Nord-Sud, en juin 1977, à Paris, après deux ans de travaux, illustre cette impasse.

La gravité d'une pénurie mondiale d'énergie, le caractère universel du dommage qu'elle causerait à tous les pays, riches et pauvres, producteurs et industriels, devraient, dès que la réalité du péril ne pourra plus être contestée, amener le dialogue et la coopération à se nouer. Si l'on veut être franc, il est difficile d'être optimiste. La taille du problème fait qu'on s'en détourne ou qu'on ne l'abordera qu'avec des moyens insuffisants, jusqu'au jour où une répétition de la crise de 1973-1974 fera hurler la sirène d'alarme tellement fort que les sourds les plus déterminés devront bien l'entendre. L'homme au demeurant n'a-t-il jamais rien fait d'important et de difficile autrement que sous la contrainte de la nécessité ? Souhaitons donc l'accident d'approvisionnement comme le moindre mal. Souhaitons qu'il fasse bien sûr le moins de dégâts possible, c'est-à-dire qu'il survienne le plus tôt possible.

*
* *

L'opinion du président de l'Institut français du Pétrole est confirmée point par point par la contribution de ¹ Robert Lattes qui figure au volume III de ce rapport. Se fondant sur toutes les prévisions connues, il en arrive à la conclusion que le monde ne peut pas se suffire des ressources classiques d'énergie : quel que soit le recours au charbon et aux pétroles non conventionnels, quelles que soient les économies d'énergie dont nos sociétés gâilleuses sont capables, quels que soient les efforts faits pour faciliter l'émergence et l'exploitation systématique des « énergies nouvelles », le monde a besoin de recourir, pendant un temps au moins, à l'énergie nucléaire de fission, du moins s'il veut connaître une croissance raisonnable sans crise et s'il veut assurer, ce qu'il lui faut faire, une croissance surproportionnelle des pays les moins favorisés.

§ 2. LA SITUATION DE LA FRANCE

Mais la France ? Nous retiendrons, pour en donner une image parlante, un document d'étude qui nous a été communiqué :

Besoins, ressources, perspectives françaises (1975-2000).

LES CONSOMMATIONS

Comme toute prévision, celle de la consommation d'énergie est conditionnelle. Liée notamment à celle relative à l'évolution de l'activité économique (rythme et contenu), de la population, des disponibilités en énergie (quantités et prix), des progrès techniques dans l'emploi de l'énergie.

Cela étant, à titre comparatif, le tableau ci-dessous récapitule les perspectives de consommation totale d'énergie en France d'ici 2000 :

- telles que prévues dans les travaux du VII^e Plan ;
- telles qu'elles résulteraient de la pure et simple extrapolation du rythme constaté entre 1960 et 1973.

Evolution des consommations d'énergie (1960-2000).

Mtep.

	1960	1973	1985	2000	ACCROISSEMENTS ABSOLUS	
					1973-1985	1985-2000
Perspectives du VII ^e Plan.....			232	390	+ 57	+ 158
Extrapolation du passé.....	85,7	175	340	780	+ 165	+ 440

La lecture du tableau suffit à montrer le caractère « normatif », volontariste, des objectifs et prévisions retenus dans le VII^e Plan. Elles se fondent en effet :

— d'une part, sur un certain ralentissement de la croissance économique ;

— d'autre part, sur une très forte cassure du coefficient d'élasticité de la variation de la consommation d'énergie à la variation de l'activité économique (de 1 à 0,7), autrement dit sur des progrès, des économies considérables, dans l'emploi de l'énergie.

Bref, rien qui permette dans ces conditions de parler de subordination au « modèle américain ». En effet, en l'an 2000, la consommation d'énergie par tête serait de 6,6 tep, contre 8,8 aux Etats-Unis actuellement, étant noté par ailleurs que l'on ne serait pas loin d'une asymptote maximum de consommation.

Dans ce cadre d'hypothèses, la consommation cumulée d'énergie primaire en France d'ici l'an 2000 s'élèverait environ à **6 500 mtep**.

LES RESSOURCES

En face, comme ressources proprement nationales (hors nucléaire), nous disposons au maximum de :

— 1 300 mtep en ressources combustibles fossiles (500 mtep, si l'on s'en tenait aux réserves charbonnières économiquement récupérables) ;

— 400 mtep sous forme hydro-électrique (72 tWh en moyenne par an et 333 mtep si l'on restait au niveau équipé aujourd'hui, soit 60 tWh/an) ;

— 200 mtep sous forme d'énergie nouvelle, en prenant l'hypothèse extrêmement flatteuse de 20 mtep produites annuellement à l'an 2000,

soit au total **1 900 mtep au maximum**.

Resterait donc à assurer le complément :

- sous forme d'énergies importées ;
- sous forme de nucléaire.

LA PRÉCARITÉ DU BILAN ÉNERGÉTIQUE FRANÇAIS

La situation actuelle.

Avec 175 mtep, la consommation totale d'énergie de la France — non compris le pétrole utilisé à des fins non énergétiques (10 Mtonnes) — représentait quelque 3 % de la consommation mondiale d'énergie en 1976.

Avec 40 mtep, sa production d'énergie primaire — y compris hydraulique et nucléaire (14 mtep) — seulement 0.8 %.

Le reste est donc importé, soit environ :

- 99 % du pétrole consommé ;
- 66 % du gaz consommé ;
- 50 % du charbon consommé.

L'ensemble de ces importations correspond à 6 % du commerce énergétique mondial et à près de 10 % si l'on tient compte du seul trafic intercontinental.

Des réserves dérisoires.

Moins d'un millième des réserves prouvées mondiales :

— 2/10 000 pour le pétrole, avec 14 millions de tonnes sur 81 milliards de tonnes ;

— 1/1 000 pour le charbon, avec 1 400 millions de tonnes techniquement récupérables (dont 5 à 600 millions de tonnes « économiquement exploitables ») sur 1 300 milliards de tonnes (dont 400 économiquement exploitables) et 8 à 9 000 milliards de réserves ultimes ;

— 2/1 000 pour le gaz, avec 135 milliards de mètres cubes sur 65 000 milliards de mètres cubes.

Bref un potentiel en énergies fossiles qui permettrait de couvrir à peine cinq à six ans de consommation d'énergie au niveau de 1976.

A quoi, il faut ajouter, au titre des ressources renouvelables (hydraulique), un potentiel annuel maximal de l'ordre de 20 mtep.

En fait, la ressource la plus intéressante est sans conteste l'uranium naturel, soit (avec 96 000 tonnes sur le sol national) l'équivalent de 1,5 milliard de tep, lorsque ce dernier est brûlé dans des centrales à eau-uranium enrichi et de près de 100 milliards de tonnes d'équivalent pétrole, s'il est brûlé dans des surrégénérateurs, autrement dit plus que l'ensemble des réserves mondiales prouvées de pétrole.

Une évolution de la balance extérieure préoccupante.

(En dizaines de milliards de francs courants.)

	1970	1973	1974	1975	1976
Importations	<i>Importations (caf).</i>				
Pétrole brut.....	9,31	15,77	48,56	40,53	55,12
Produits finis.....	1,10	1,48	3,24	3,48	4,79
Gaz naturel.....	0,22	0,57	0,90	1,92	2,75
Charbon	1,96	2,38	4,61	5,27	5,47
Electricité	0,15	0,15	0,14	0,23	0,50
Importations éner- gétiques	12,74	20,35	57,45	51,43	68,63
Importations tous pro- duits et services.....	117,59	185,50	280,78	259,24	339,23
Part de l'énergie dans les importations totales (pourcentage)	10,8	11	20,4	19,8	20,2
<i>Solde des échanges importations-exportations.</i>					
Energie	— 10,86	— 17,67	— 52,18	— 46,33	— 61,80
Total	+ 2,13	— 6,39	— 18,89	+ 10,61	— 18,59

Le bilan est éloquent. Depuis 1973 :

— la part des importations énergétiques dans les importations totales a doublé ;

— le déficit de la balance des importations-exportations énergétiques a triplé,

tandis que la part des importations d'énergie par rapport au produit intérieur brut marchand est passée de 2 % à 4,7 % de 1973 à 1977 (de l'ordre de 10 % de la part du PIB ouverte au commerce extérieur).

Le bilan est en effet éloquent.

Le problème est d'une telle importance que votre groupe de travail et son rapporteur ont voulu donner à leurs conclusions le plus de rigueur possible.

La ressource en énergie est pour la France un problème de survie avant d'être un problème d'équilibre de sa balance des comptes. Ce problème doit d'abord être posé en termes de sécurité. La sécurité exige qu'à la hâte on consente en ce domaine plus qu'en tout autre un effort résolu et cohérent de recherche, d'économies, d'investissements et la quête d'une diversification technique et géographique qui atténue sa dépendance.

Les disciplines que cet effort impose, les modifications qu'il peut entraîner dans certains modes de production et certains modes de vie ne peuvent être celées à l'opinion qui doit connaître les enjeux et les causes. Qui doit non seulement accepter mais vouloir les solutions retenues pour que chacun y prenne sa part.

Tous éléments pris en compte, il n'apparaît pas possible d'éviter le recours à l'énergie de fission et plus précisément à la technique de surgénération. Les risques de pénurie sont tels et leurs conséquences sont si réellement incalculables que nul n'a le droit de faire le jeu en quoi consisterait le refus du nucléaire.

Mais en même temps tout doit être tenté qui réduise la nécessité où nous sommes d'y avoir recours. Les risques de tous ordres que comporte l'énergie nucléaire nous interdisent de la considérer sous son seul aspect technique et économique. Si elle est une nécessité, l'énergie nucléaire ne saurait nous dispenser de tout mettre en œuvre pour y échapper.

Les économies d'énergie méritent plus d'attention qu'elles n'en ont jusqu'ici retenu. Le financement des investissements générateurs de ces économies et les disciplines capables d'y conduire doivent être favorisés dans l'habitat, l'industrie, les transports et l'agriculture, et toute source nationale d'énergie doit être exploitée. Le calcul de sa rentabilité ne doit pas être calculé sur la base des prix actuels mais sur la base des prix probables de l'énergie importée dans un délai de cinq ans. Il en est en particulier ainsi en matière d'exploitation systématique de l'énergie hydraulique de basse chute, en matière de géothermie, mais aussi en matière de charbon comme en matière de mise en valeur des ressources actuellement non exploitées telles que : énergie solaire, gazéification souterraine du charbon, récupération des déchets (incinération, pyrolyse, fermentations, etc.), exploitation des rejets thermiques industriels pour lesquelles l'effort doit être simplifié.

Au-delà des problèmes de recherche et d'investissement, la mise en œuvre de ces énergies diffuses exige que soit trouvée une nouvelle définition plus souple, plus compréhensive de la mission d'Electricité de France et de Gaz de France qui, l'une et l'autre, ont su assurer les grands équipements mais qui doivent apprendre comment favoriser... les petits (1).

Contrainte avant et beaucoup plus que d'autres pays d'aborder en des termes nouveaux, à certains égards dramatiques, le problème de l'énergie, la France doit prendre une avance, en techniques et en organisation, qui peut devenir matière d'exportation. C'est à court et moyen terme le seul aspect positif que puisse comporter notre balance énergétique dont le déficit constitue une donnée lourde et contraignante de nos équilibres extérieurs.

Mais la France ne saurait s'isoler de l'Europe avec l'espoir de résoudre seule son problème. La dimension communautaire lui est nécessaire au niveau de certaines recherches, de la plupart des négociations, des investissements sans doute les plus décisifs. La France ne saurait s'isoler du monde car l'énergie est bien l'un des dossiers ombreux du débat sur le nouvel ordre économique international. Elle introduit un déséquilibre qui le rend nécessaire.

(1) Signalons à cette occasion l'intérêt qui s'attache à une étude sur les possibilités d'installations de mini et micro-centrales au fil de l'eau. Certains affirment qu'elles pourraient représenter l'équivalent de deux tranches nucléaires (2 000 MW). Les électriciens contestent ce chiffre, EDF est réticente pour des raisons diverses. Des problèmes de prix de revient se posent. C'est pourquoi une étude objective s'impose. Les hommes qui en seront chargés devront avoir présent à l'esprit le scénario que nous avons exposé.

CHAPITRE IX

L'industrie.

Nous avons, dans un chapitre précédent, tenté de décrire le « complexe français » pour y trouver quelques lumières tout autant pour l'analyse que pour la solution de notre problème. Il nous apparaît utile, pour compléter ce portrait sans complaisance, de citer le professeur Alain Cotta qui, dans le numéro 17 des *Etudes de politique industrielle* publiées par le Ministère de l'Industrie, écrit :

« La politique industrielle est, pour la France, d'apparition relativement récente. On doit, en effet, attendre la fin de la seconde guerre mondiale pour voir notre pays s'engager, pour la première fois de son histoire, dans la voie d'une franche industrialisation. On ne saurait oublier l'espèce d'apathie industrielle qui aura été une de nos originalités durant tout le XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle. Il aura fallu plus de cinquante ans pour que nous nous résignions à suivre l'Angleterre dans la première révolution industrielle ; c'est avec grand peine, et déjà avec la participation massive des autorités publiques, que le réseau des chemins de fer fut développé après que les difficultés de la Banque Pereire eurent témoigné de notre peu d'attrance pour le saint-simonisme et notre beaucoup plus grand attachement aux rentes d'Etat. Et à la fin du siècle, nous fûmes très nettement et définitivement supplantés par l'Allemagne dans le développement des industries constituant ce qui a été souvent appelé, à juste titre, la seconde révolution industrielle. Entre 1914 et 1940 notre attitude fut plus nette encore au point d'en devenir excessive : le développement industriel fut tout simplement nul, et la stagnation de notre produit national sur plus d'une génération dut de n'être pas une régression à cette vieille richesse, elle, résolument française, qu'est son agriculture. La caractéristique sans doute essentielle du développement de l'économie française depuis la fin du XVIII^e siècle jusqu'au milieu du XX^e siècle est la réticence à l'industrialisation qui explique l'état de l'appareil productif et la composition de la population active en 1939

comme en 1945. Mais cette réticence a ses racines profondes dans de nombreux sous-ensembles de la société française : Dans les milieux agricoles tout d'abord, pour des raisons évidentes et d'autant plus justifiées que les performances de l'agriculture française ont toujours été plus spectaculaires que celles de son industrie. Dans les milieux patronaux ensuite dont les capacités et surtout les volontés limitées ont jusqu'à récemment constitué la véritable limite à toute industrialisation systématique. Dans les milieux ouvriers, enfin, qui n'ont jamais cessé d'être fort réservés quant à l'avantage du machinisme, restant beaucoup plus inspirés de Sismondi et, plus tard, de Proudhon que de Marx. »

Ainsi nos difficultés ne viennent pas de la crise pétrolière, mais de la réticence que nous avons toujours eue à « épouser notre temps », à épouser notre industrie.

La contrainte extérieure ne nous laisse pas de choix : en dépit des progrès possibles de notre balance agricole et agro-industrielle, à cause de la facture énergétique, il faut que notre industrie fasse un effort considérable pour réaliser deux objectifs parfois contradictoires : le plein emploi et l'équilibre extérieur de notre économie, dans des circonstances internationales particulièrement difficiles puisque pays en voie de développement, pays socialistes, pays industriels développent tous une stratégie offensive et que, vis-à-vis des uns comme des autres, nous avons des éléments de faiblesse difficiles à surmonter.

Nous présentons dans cette perspective et successivement une analyse des tendances de l'économie industrielle mondiale, un diagnostic sur notre propre industrie, quelques orientations possibles tenant compte de l'un et de l'autre.

§ 1. TENDANCES DE L'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE MONDIALE

C'est le secteur industriel tel que l'a constitué la croissance rapide depuis la deuxième guerre mondiale, qui se trouve le plus profondément mis en cause par la crise internationale qui le place dans des conditions auxquelles il n'a pas la capacité de s'adapter spontanément. La mutation concerne toutes les parties du monde. Le Tiers-Monde s'industrialise et accède au marché mondial des produits manufacturés. Dans le cadre d'une planification systématique, les pays de l'Est reçoivent des pays occidentaux les moyens d'accélérer leur effort industriel non sans en faire supporter à leurs fournisseurs les conséquences financières et commerciales. Les pays industrialisés, enfin, ne voient d'issue à leur confrontation avec

la fatalité des rendements décroissants et des coûts croissants et avec la permanence d'une insatisfaction sociale que dans une exacerbation de leurs efforts pour conserver leur avance technologique et commerciale.

La participation au jeu d'une économie de moindre croissance est rendue d'autant plus difficile pour chaque nation que ses moyens d'orientation de l'industrie perdent de leur efficacité à mesure que la maîtrise du rapport international échappe aux gouvernements nationaux. Seules les firmes transnationales, dispensées des sujétions de la responsabilité d'une collectivité, s'adaptent au désordre et en tirent profit.

Dans ces conditions, le concept économique de nouvelle division internationale se plaque sur une réalité faite de sous-emploi, de tensions sociales, de rivalités entre nations ; cette réalité fait échec aux efforts de solidarité et rend trop lointaine et donc illusoire une perspective de rapports économiques harmonieux entre pays de niveaux de développement différents.

Dans cet environnement, les efforts très substantiels de la France ont nécessairement un caractère partiel.

Circonstance aggravante, l'Europe, milieu naturel de la France, n'a pas su, malgré ses éléments de puissance, se constituer en force dans plusieurs domaines stratégiques : aéronautique, informatique, électronique pour partie, spatial.

Nous rencontrons d'ailleurs, en matière industrielle, la même contrainte angoissante que pour l'énergie : les choix industriels portent sur le long terme par la nature même du cycle technologie-investissement-production-marché.

Nous verrons plus loin comment mettre en œuvre les choix accomplis. Essayons maintenant de discerner à quoi ils doivent répondre.

Techniquement parlant, la croissance industrielle est bloquée à la fois par l'offre — par les conditions de production — et par la demande — saturée ou insolvable.

En effet, les coûts de production s'alourdissent sous la pression de plusieurs facteurs :

— un coût croissant des matières premières (et de l'énergie) résultant, d'une part, du recours obligé à une exploitation à rendements décroissants et, d'autre part, de la prise de contrôle par les pays neufs exportateurs de leur production ;

— la prise en compte des coûts sociaux jusqu'à présent négligés (pollution, urbanisation, risques sociaux, etc.) ;

— la baisse de productivité du capital qui exige une épargne croissante.

Du côté de la demande, on observe à la fois la saturation de certains marchés de biens de consommation dans les pays industrialisés et la non-solvabilité des besoins évidents des pays en développement.

Cette dernière apparaît nettement à travers les constatations qu'on peut faire de l'endettement (175 milliards de dollars) des pays neufs, la dégradation de leur niveau de vie, même dans des pays à bonne croissance comme le Brésil où la demande ne se diffuse pas dans l'ensemble de la population par manque de pouvoir d'achat.

Dans les pays de l'OPEP, la limitation de la demande ne résulte pas évidemment d'une insolvabilité monétaire, mais de blocages physiques dus à l'insuffisance des structures.

Ces blocages des conditions de production et d'écoulement des produits posent un redoutable problème aux dirigeants industriels. Une décision d'investissement s'accompagne d'une série de risques financiers, commerciaux, monétaires, économiques et politiques dont l'ampleur déborde les limites raisonnables dans lesquelles peut se déployer l'esprit d'entreprise.

Autrement dit, mis à part le cas des multinationales et celui des entreprises relevant de grands ensembles économiques dominants dont nous parlerons plus loin, il est devenu nécessaire que les gouvernements interviennent pour restituer aux entreprises un espace de libre activité conforme à leur vocation. Mais cette action des gouvernements doit être commandée par une stratégie de choix à long terme et un infléchissement de la croissance vers un équilibre plus satisfaisant ou mieux, une complémentarité harmonieuse entre l'intérêt privé et l'intérêt collectif. S'il n'en était pas ainsi, cela reviendrait à mener une politique nationale calquée sur celle des firmes transnationales, ce qui serait contradictoire et politiquement absurde.

Le problème consiste donc pour un pays moyen comme le nôtre, à concevoir un mode de développement qui tienne compte à la fois de la disparition des conditions de croissance rapide d'hier et des conditions nouvelles du double affrontement entre pays neufs et économies dominantes, d'une part, et, d'autre part, entre ces dernières et les puissances industrialisées moyennes.

Cet affrontement, ce conflit d'intérêts mérite l'analyse.

En effet, l'émergence industrielle des pays neufs suscite nécessairement des réactions de la part des pays industrialisés encore qu'il ne s'agisse pas de deux blocs homogènes. Il y a donc un scénario possible où les plus forts domineront à la fois les pays neufs et les pays industrialisés de taille moyenne. C'est celui qui se dessine actuellement. L'autre scénario est celui d'un « contrat

social » international pour un développement moins inégal entre les divers types de pays. c'est-à-dire plus fort pour les peuples pauvres que pour les autres.

Voyons d'abord ce qu'il en est de l'industrialisation des pays neufs, premier terme de l'opposition.

Cette industrialisation résulte d'un « mythe du développement » conçu à l'occidentale et auquel s'attache une idée de puissance qui entre dans la logique propre des PVD : souveraineté politique implique base économique garante de l'autonomie, de l'identité nationale et des choix sociaux.

Il en résulte que la décision industrielle — la décision d'investir — non seulement se déplace dans l'espace mais aussi obéit à des motivations psychologiques et politiques qui outrepassent les critères économiques classiques.

Cette analyse explique l'ambition de la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDDI) de Lima qui, en 1975, prévoyait que la part de la croissance industrielle du Tiers-Monde passerait de 7 % en 1973 à 25 % à la fin du siècle. Cet objectif politique et volontariste impliquait un effort de très grande ampleur sur tous les plans et notamment une croissance industrielle de 10,6 % l'an.

Mais cet objectif idéal a subi le choc des faits : concernant la localisation des activités, modifiée par les stratégies des firmes du Nord, par des rivalités régionales et par des options nationales ; concernant aussi les déceptions causées par des politiques industrielles insuffisamment réfléchies (problèmes d'emploi, de dépendance économique, inadaptation des technologies, exode rural, insuffisance des productions vivrières, etc.).

Aussi la recherche de nouveaux modèles du type « autosuffisance » individuelle ou régionale est-elle à l'ordre du jour.

Mais quel sera l'impact de l'industrialisation des PVD sur l'économie mondiale ? C'est difficile à prévoir. Il ne semble pas que globalement l'économie des pays industrialisés puisse être avant longtemps profondément perturbée. En revanche, des raz de marée sectoriels sont à craindre en l'absence de toute concertation qui, malgré leur caractère partiel, peuvent déclencher des conséquences sociales majeures dans les pays qui n'auraient pas veillé à anticiper les évolutions des productions.

Phénomène limité pour le moment, l'industrialisation du Tiers-Monde n'en met pas moins en cause le principe de l'ordre économique en vigueur surtout en tant qu'il est l'expression centrale d'une domination.

De plus, il faut se garder de la considérer uniquement sous l'aspect d'une menace de l'équilibre des pays industrialisés. Les

besoins potentiels du Tiers-Monde sont déjà une voie de solution aux problèmes des pays industrialisés comme le montre, par exemple, l'importance des exportations de biens d'équipement dans le rééquilibrage de la balance française. En outre, à plus long terme et après normalisation, on peut en escompter un commerce international plus actif.

Plus grave dans l'immédiat est le phénomène de la réduction de la croissance qui exacerbe les concurrences et qui place les pays industrialisés dans la double obligation de maintenir et plus encore d'accélérer le rythme de leur avance technologique et de réduire leurs dépendances nouvelles.

Et c'est ici qu'apparaît le scénario de l'inacceptable qui est en train de se réaliser sous nos yeux.

De nouvelles armes font leur apparition : domination monopolistique sur certains produits, arme alimentaire, protectionnisme.

A l'opposé du souhaitable et du proclamé, la crise économique a accentué l'écart de puissance entre les pays déjà forts et les autres.

On trouve d'un côté ceux qui disposent de vastes ressources naturelles, d'un espace continental ou d'une avance en technologie et en organisation : Etats-Unis, URSS, Canada, RFA... Mieux armés que les autres, ils sont en mesure de négocier la modération de l'agressivité commerciale de leurs concurrents (accords USA-Japon sur les téléviseurs, ou USA-Corée sur les chaussures), aussi bien que de remettre en exploitation leur réservoir de matières premières ou encore d'assigner à leur industrie une stratégie d'avance technologique ayant toute chance de réussir.

D'un autre côté on trouve le groupe des puissances moyennes — le nôtre — dont la vulnérabilité commerciale et la fragilité industrielle ont été mises à jour : Grande-Bretagne, France, Italie, pays scandinaves, pays de l'Est, etc. Entre 1974 et 1977, sur 80 milliards de dollars de déficit OCDE, 68 incombent à ce groupe. Leur situation est d'autant plus précaire que leur accès privilégié aux sites de produits primaires des pays neufs tend à disparaître.

On pourrait dire que le Japon constitue un troisième groupe à lui seul : condamné à exporter et à avoir accès aux zones productrices de produits primaires, son dynamisme obligé le conduit à exercer une pression considérable tant sur l'accès aux matières premières que sur la production de biens intermédiaires. Son association économique avec la Chine vient de lui ouvrir de nouvelles perspectives de puissance surtout s'il est amené de surcroît à réactiver son industrie d'armement.

En conclusion, on peut dire que globalement le système industriel des pays riches reste dominant malgré sa coloration défensive actuelle. Mais toute une série de pays — les moyens — pris en

tenaille entre les puissants et les nouveaux industrialisés du Tiers Monde, sont confrontés à une situation qui leur impose d'inventer un autre politique industrielle et sans doute d'abord une nouvelle structure industrielle. Comme de surcroît leurs populations ne sont pas conscientes de l'état de crise et aspirent à la poursuite de l'élévation de leur niveau de vie, il ne paraît pas douteux que cette invention ne pourra se faire qu'avec l'adhésion de ceux qui participent le plus directement à l'effort de construction économique et qui déjà en supportent les risques de façon cruelle dans leur vie personnelle. Mais cette invention pourra se faire avec eux — les salariés des libres entreprises — s'ils ont l'assurance de la volonté de la nation, de l'Etat et des entreprises d'éviter qu'ils ne soient les victimes des inévitables mutations.

Evidemment, mieux vaudrait mettre en place un scénario de concertation mais il faut bien reconnaître que les perspectives ne sont guère encourageantes à cet égard. En effet, nous sommes en présence d'une « économie sans frontières » ou cent quarante-neuf nations prétendent conduire leur propre politique industrielle en l'absence d'une planification mondiale ou simplement de règles collectives de concertation et de coopération et alors que le système mondial de décision a été pulvérisé. Il faut pourtant tendre à cette concertation mais il faut bien constater que la recherche d'outils nouveaux dans les conférences internationales ne dépasse pas le stade des bonnes intentions. C'est pourquoi il faut regretter l'échec des politiques industrielles des groupements régionaux, que ce soit la CEE, le Pacte andin, l'ASEAN (Association des Etats du Sud-Est asiatique) en Asie ou la CEAO (Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest).

En attendant, les outils anciens de régulation subsistent : contrôle des circuits de financement et de commerce, jeu des grandes firmes.

Survivance ou anticipation, le jeu des firmes transnationales favorisé à la fois par les pays industrialisés — qui en attendent le maintien de leur influence et de leur domination — et par les PVD — dont certains font alliance étroite avec elles — conduit à une délocalisation inspirée de la stricte logique de leur profit. Le coût social — qu'il serait intéressant de chiffrer — de cette stratégie retombe d'ailleurs aussi bien sur le pays d'accueil que sur le pays industrialisé.

Bref, le scénario de l'inacceptable est celui du désordre proliférant : souffrances humaines des plus modestes, coûts accrus, incertitude de l'avenir, coûts sociaux, gaspillages d'investissements générateurs de surcapacités, comportements inflationnistes, dumping commercial, dumping social, spéculations, protectionnisme, etc.

Dans le même temps, les tâches positives (équipement des sites productifs et reconstitution des patrimoines d'environnement) restent en attente alors que sont inemployées les ressources humaines, techniques, financières des PVD et des pays industrialisés.

Cette circonstance est d'autant plus grave qu'un effort devra en tout état de cause être consenti sur une croissance en décélération. Dans ces conditions, la justice sociale et économique — pourvu qu'elle ne soit pas conçue de façon purement quantitative — doit être considérée comme un facteur productif de première importance.

Encore faut-il dégager les voies d'une nouvelle croissance compensant par son contenu qualitatif la baisse du taux qui ne pourra être évitée. Mais il faudra limiter ce tassement du rythme de croissance dans deux directions : à l'intérieur par la mise en valeur des secteurs industriels porteurs, au triple plan de l'emploi, du niveau technique et du bilan devises, à l'extérieur en développant les nouveaux champs de croissance des pays neufs, qui feront de ceux-ci des partenaires dans le cadre d'échanges croissants.

Cet effort appelle la mobilisation des sociétés sur une perspective de reconstruction économique à long terme. Il impliquera des mises de fonds et des disciplines au départ ; et son effet positif ne se fera pleinement sentir que progressivement. Mais peut-on donner un avenir à la croissance actuelle, telle qu'elle est conçue et gérée, sans imaginer et conduire une croissance qui ne soit pas fondée sur des marchés saturés, des besoins non solvables, et des coûts croissants ?

*
* *

Pour prolonger cette réflexion sur « les tendances de l'économie industrielle mondiale » et comme pour mettre en valeur les convergences et les divergences qui peuvent exister entre des analyses nécessairement différentes, nous ne pouvons mieux faire que de résumer quelques-unes des principales conclusions du rapport du « Groupes d'études sur les perspectives de la balance commerciale française au cours des dix prochaines années ».

Nous y voyons, pour notre part, la confirmation de la réalité de ce que nous avons appelé le scénario de l'inacceptable et dont la description technique peut se résumer dans les propositions suivantes :

— les tensions économiques et politiques entre pays industrialisés pourraient remettre en cause le système d'échanges libéraux ;

— le déséquilibre entre niveaux de vie des pays industrialisés et des PVD, en se perpétuant, constituera un risque et une menace sérieux pour les relations et les échanges internationaux ;

— l'Europe soumise à une concurrence plus vive devra consentir un effort soutenu pour maintenir son poids relatif ;

— la concurrence des pays exportateurs du Tiers Monde imposera aux entreprises à la fois une spécialisation dans les hauts de gamme et la délocalisation d'une partie de leurs activités.

Toutefois, le phénomène n'aura pas une ampleur suffisante pour mettre en cause les structures industrielles des pays industrialisés. En particulier, ce n'est pas avant plusieurs années que les pays en voie d'industrialisation majeure menaceront l'existence même de certains secteurs dans les pays industrialisés ;

— l'industrialisation du Tiers Monde, tout en étant source de difficultés pour l'économie française, lui apportera, au total, des possibilités accrues ;

— en revanche, les échanges avec les pays de l'Est ont des chances de créer de fortes perturbations dans certains secteurs ;

— les concurrents les plus difficiles continueront d'être les pays industrialisés et notamment les Etats-Unis, la RFA et le Japon qui risquent d'affirmer leur domination dans de nombreux secteurs, cependant que la concurrence des puissances moyennes soumises aux mêmes pressions s'accroîtra :

— la technique de la dévaluation cessant d'être praticable, la France ne peut plus disposer, comme dans le passé, d'une marge de compétitivité et d'un différentiel de croissance.

§ 2. LE PAYSAGE INDUSTRIEL

Le paysage industriel, en France, présente dix caractères particuliers :

— l'industrie est rebutante ;

— les rémunérations y sont souvent insuffisantes ;

— les activités sont mal réparties sur le territoire ;

— la structure des groupes est irrationnelle ;

— la majeure partie des entreprises n'est pas reliée au marché international ;

— la fiscalité pénalise l'emploi et la qualification ;

— l'industrie n'est pas administrée ;

— les structures et les pratiques bancaires ne sont pas adaptées à ses besoins ;

— le contrôle des prix comporte, à son égard, des conséquences absurdes ;

— les choix stratégiques des branches et des entreprises sont insuffisamment concertés.

1° *L'industrie n'attire pas les jeunes Français.*

Plus que le niveau de rémunération, la condition ouvrière est affectée par le caractère parcellaire des tâches de production, et l'existence d'une hiérarchie très lourde qui tend souvent à faire respecter une discipline à laquelle certains reprochent d'avoir conservé la marque des structures et des méthodes conçues, au siècle dernier, pour employer une main-d'œuvre banale et à peine alphabétisée.

Ces constatations donnent à penser que la réconciliation des Français et de leur industrie passe nécessairement par un enrichissement réel des tâches, par un développement des responsabilités assumées au niveau de la production, par un allègement corrélatif de la hiérarchie et, chaque fois que cette innovation sera possible par l'élargissement des marges de liberté dont les travailleurs peuvent disposer en ce qui concerne la gestion de leur temps de présence dans l'entreprise.

Ces orientations doivent être complétées par une participation effective des travailleurs qui la désirent, et notamment des cadres, aux décisions qui les concernent. C'est dire qu'un partage du pouvoir entre la hiérarchie gestionnaire et l'anti-hiérarchie syndicale, dont la tendance naturelle est de confisquer le pouvoir ou d'en contrarier l'exercice plus que de le partager avec les travailleurs, ne répondrait pas aux véritables besoins. C'est dire, enfin, que des structures décentralisées seraient mieux à même de permettre un véritable épanouissement du monde du travail.

2° *Les rémunérations y sont souvent insuffisantes.*

La hiérarchie des salaires favorise les travaux de bureau et les emplois du secteur tertiaire, mieux rémunérés, dans l'ensemble, que les activités ouvrières, plus pénibles, plus astreignantes, plus dangereuses et plus exposées aux risques économiques. Cette anomalie résulte pour partie, des pressions exercées par la persistance de l'exode rural et l'abondance d'une main d'œuvre immigrée peu exigeante. Elle doit aussi être attribuée au caractère rudimentaire des instruments de gestion de la plupart des entreprises, qui contrôlent plus attentivement leurs coûts directs que leurs frais généraux. Elle ne s'observe pas dans les pays les plus évolués, et notamment aux Etats-Unis. Sa correction, de toute évidence, est nécessaire.

3° *Les activités sont mal réparties sur le territoire.*

La géographie industrielle de la France oppose entre elles trois zones bien distinctes.

Dans un certain nombre de régions, dont les plus caractéristiques sont celles du Nord et de la Lorraine, le déclin des activités traditionnelles, et notamment du textile, de la sidérurgie et des mines, crée un risque d'effondrement.

Dans le Bassin parisien, en Alsace et dans le Sud-Est du pays, ce risque existe pour certaines branches ou pour des entreprises particulières, mais se trouve limité par l'existence d'activités beaucoup mieux diversifiées et la présence d'un très grand nombre de travailleurs immigrés.

La situation de l'Ouest et du Sud-Ouest est toute différente. Dans ces régions, les industries sont récentes et ne constituent qu'un réseau très lâche. Les établissements implantés par les groupes importants ne sont pas particulièrement dynamiques. Les affaires d'origine locale souffrent d'une insuffisance chronique de fonds propres. Or cette partie du territoire national connaît plus que toute autre, en matière d'emploi, un drame qui peut devenir tragique dans le moyen terme en raison de la forte natalité d'après guerre, de la persistance, plus marquée d'ailleurs, de l'exode rural, et du désir, de la part des jeunes filles ou jeunes femmes, de ne plus se consacrer, comme leurs mères, aux tâches familiales et domestiques.

Un meilleur équilibre des activités et de l'emploi paraît donc commandé, de toute évidence, par une action vigoureuse tendant, dans le Nord et l'Est, à assurer un redéploiement efficace et, à l'Ouest, à poursuivre une industrialisation indispensable.

4° La structure des grands groupes n'est pas adaptée aux besoins.

A l'inverse de ce qui peut être observé dans les autres pays industriels et, notamment, en Allemagne et au Japon, où la croissance des entreprises dominantes a été principalement interne, en ce sens qu'elle a procédé de l'affectation d'une fraction des ressources d'autofinancement à des diversifications volontaires, les opérations de fusion et d'apports réunies par les principaux groupes français, depuis deux décennies, se sont traduites par l'accumulation plus ou moins désordonnée, à leur périphérie, de filiales dont la synergie n'est pas évidente.

5° La majeure partie des entreprises n'est pas reliée au marché international.

Si les conglomérats sont peu efficaces sur leurs frontières, en effet, les firmes petites ou moyennes, qui constituent une large part de notre tissu industriel ne disposent pas d'une surface suffisante

pour aborder la grande exportation. A cet égard, quelques données doivent être rappelées : 80 % des ventes à l'étranger sont le fait de 1 350 entreprises ; relativement forte en Europe, la présence de nos produits est faible, sinon négligeable, dans les deux Amériques, dans la majeure partie de l'Afrique, au Moyen-Orient, en Asie du Sud-Est et au Japon. L'analyse des trafics maritimes confirme, au surplus, que les exportations françaises, liées à la réalisation de grands projets, présentent un caractère discontinu, sauf dans le domaine très particulier des armements : la France peut prendre en charge le métro de Mexico, mais n'est pas présente, en Amérique centrale, sur les marchés de produits de consommation et des biens d'équipements légers. Tout se passe comme si notre industrie avait su se redéployer de notre ancien empire sur l'Europe, mais n'était pas parvenue, à l'inverse de celle de l'Allemagne et du Japon, à occuper des positions stables sur les pays lointains. Or c'est sur ces destinations que se jouera son avenir.

Pour améliorer cet état de choses, il convient d'élargir la surface des entreprises moyennes performantes, qui peuvent prospérer dans l'hexagone, et vendre dans ses prolongements européens, mais ne sont pas encore en mesure d'exposer les dépenses à rendement aléatoire qu'exige une présence technico-commerciale permanente dans des pays lointains. Cette préoccupation devrait conduire à privilégier les regroupements tendant à accroître le nombre des firmes se situant dans la tranche haute des entreprises moyennes, suffisamment importantes pour occuper une place significative sur leurs marchés, pour assurer toutes les fonctions qu'exige la gestion de centres de décision authentiquement autonomes et pour participer au commerce international, mais sans atteindre pour autant les dimensions à partir desquelles la circulation des informations se heurte à des obstacles qui compromettent la rapidité des réactions et empêchent une gestion optimale et participative. Ces restructurations nécessiteraient, non seulement un élagage des conglomérats actuels, mais aussi la reprise par les éléments les plus aptes des petites affaires en déshérence. Elles exigeraient, dans de nombreux cas, que puissent être résolus les problèmes posés par la substitution d'un actionariat ouvert et diversifié à un pseudo-capitalisme de caractère familial et fermé.

Ici se pose le problème des sociétés de commerce international. Il apparaît bien que, faute de tradition commerciale, la France ne dispose pas des instruments dynamiques dont bénéficie par exemple l'Allemagne. Mais remonter ce handicap serait une œuvre de longue haleine. La création *ex nihilo* d'une SCI à vocation générale suppose des moyens de tous ordres, financiers et humains notamment, très longs à réunir et à rendre opérationnels. De plus, les réticences des industriels à leur égard et l'absence d'un cadre juridique propre à

assurer la protection des contractants constituent des obstacles non négligeables.

Le groupe d'étude a constaté, à ce sujet, un partage très net des opinions favorables et défavorables à l'institution des SCI. Il lui est apparu que si l'on se prononce en faveur de la promotion de SCI, la voie la plus courte consisterait à acquérir des sociétés déjà existantes pour n'avoir pas à subir tous les aléas du manque d'expérience.

C'est un sujet sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant (p. 152).

6° *La fiscalité pénalise l'emploi et la qualification.*

L'imposition des entreprises françaises se singularise par trois caractéristiques essentielles : elle privilégie la consommation patronale aux dépens d'une rémunération franche et honnête du capital ; elle incite les firmes à s'endetter plutôt qu'à renforcer leurs fonds propres ; elle avantage les processus capitalistiques par rapport aux activités créatrices d'emplois qualifiés.

En dépit des apparences, la société industrielle française n'est pas véritablement capitaliste. Directement ou par l'intermédiaire de holdings constituées à cet effet, la majeure partie des entreprises est contrôlée par des familles dont l'objectif est de perpétuer l'hérédité de leur pouvoir. De ce point de vue, la gauche s'est trompée d'adversaire en prenant pour cibles les grands gestionnaires qui ont secoué la tutelle stérilisante de ces groupes fermés et malthusiens.

Impressionnée par la présentation maladroite de l'avoir fiscal, d'autre part, l'opinion française n'est pas consciente des conséquences que comporte un système qui incite les entreprises à s'endetter plutôt qu'à augmenter leur capital. Or ces conséquences ne sont pas négligeables. Sur le plan social, ce système se traduit par un enrichissement sans cause au profit du capital préexistant, dans la mesure où la dépréciation de la monnaie enrichit les entreprises et les familles qui les contrôlent.

Du point de vue économique, dans un pays où les opérations de crédit sont fondées sur des opérations ponctuelles, c'est-à-dire sur des investissements matériels déterminés, ce système pénalise le risque technologique et commercial et privilégie les activités dont l'exercice exige l'emploi d'équipements importants, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, les processus capitalistiques qui s'accommodent d'une main-d'œuvre peu nombreuse ou peu qualifiée, disposée à prolonger les machines sur des chaînes exclusives d'une maîtrise du produit par les agents de production.

Cet état de choses n'est pas étranger à l'évolution qui tend à accentuer une division du travail concrétisée, en Allemagne et aux Etats-Unis, par la progression des véritables industries de pointe, où l'ouvrier traditionnel fait place, de plus en plus, au technicien professionnel capable de participer à l'élaboration des biens d'équipements évolués demandés par le marché international. Pendant ce temps, la France s'obstine à fabriquer, avec des OS d'origine rurale ou des travailleurs immigrés, des produits de consommation fabriqués en grande série et menacés par l'industrialisation du Tiers Monde.

Pour corriger cette tendance, il faudrait : une fois assurée la liberté des prix, reviser les mesures fiscales applicables aux entreprises de façon à décourager des pratiques de gestion nuisibles au dynamisme de l'entreprise, atténuer les avantages attachés à la déductibilité des intérêts, supprimer la double imposition des bénéfices distribués, autoriser une véritable révision des bilans, mais en tenant compte de l'enrichissement sans cause créé par l'endettement, reviser le système d'amortissement dans un sens favorable au développement des activités fondées sur l'emploi de travailleurs nombreux et hautement qualifiés.

7° *L'industrie n'est pas administrée.*

Le Ministère de l'Industrie fait irrésistiblement penser à la Cour des Miracles. Il ne se penche guère que sur les problèmes difficiles, qu'ils soient le fait de branches sinistrées, comme la sidérurgie, le papier, le textile et la machine-outil, ou d'entreprises en difficulté dont il cherche à assurer la survie. Son personnel est insuffisamment informé des réalités internationales et des techniques financières. Les informations dont il dispose, pour remplir sa mission, lui sont fournies par les syndicats professionnels patronaux et sont donc le plus souvent orientées.

Les pouvoirs essentiels, au demeurant, ne sont pas exercés rue de Grenelle mais rue de Rivoli. Alors que les crédits dont le Ministre de l'Industrie peut disposer librement sont de l'ordre de quelques dizaines de millions, les prêts du FDES, cinquante fois plus importants, sont gérés par la Direction du Trésor, qui ignore tout des réalités industrielles. La même direction décide, en dernier ressort, des investissements étrangers. La Direction générale du Commerce intérieur et des Prix est seule compétente lorsqu'il s'agit de réprimer les ententes illicites, de réglementer les conditions de concurrence ou de fixer les prix dont dépendent les capacités de financement des entreprises. Les directions du Trésor et des Relations économiques extérieures se partagent

la gestion des aides à l'exportation. Le président du Crédit national anime la section du FDES qui répartit les ressources affectées à la recherche appliquée. Les crédits destinés à faciliter les implantations industrielles dans les régions insuffisamment développées ou déprimées, enfin, sont administrés par la DATAR.

Les actions intéressant l'industrie dépendent donc, en définitive, de négociations complexes, arbitrées par *l'establishment* financier et les groupements patronaux. Les entreprises intéressées n'ont aucune chance de peser sur les décisions, sauf de façon marginale, ou dans la mesure où leur importance leur donne accès aux éléments utiles de la technostructure politico-administrative. La mise en œuvre d'une politique industrielle passe donc par une véritable révolution administrative.

Il faut, en premier lieu, que le Ministère de l'Industrie dispose des pouvoirs dont il a besoin pour assurer ses missions. A cet effet, il conviendrait :

— de lui confier la gestion de l'ensemble des fonds publics intéressant l'industrie, quels qu'en soient la nature ou l'objet ;

— de lui laisser le soin, au sein de l'enveloppe fixée par le Gouvernement, de proposer les arbitrages tendant à répartir les ressources entre les procédures adaptées aux objectifs généraux fixés par le Plan.

C'est à ce prix qu'il sera possible de garantir la rationalisation des choix publics et d'assurer leur cohérence.

Mais il faut, aussi, renforcer l'instrument mis à la disposition du Ministère, et en améliorer la qualité. A cette fin, il serait hautement souhaitable que les agents des grands corps techniques reçoivent une formation complémentaire avant d'être appelés à servir au sein des services centraux. Tant pour améliorer leur connaissance concrète des réalités industrielles que pour garantir la fiabilité des informations réunies par l'intermédiaire des organisations professionnelles, il serait également utile qu'ils soient temporairement rattachés à l'Inspection générale, et que celle-ci soit habilitée à vérifier ces informations sur pièces et sur place.

8° *Les structures et les pratiques bancaires
ne sont pas adaptées aux besoins de l'industrie.*

A cet égard, la situation française se distingue fâcheusement de celle qui peut être observée en Allemagne, aux Etats-Unis et au Japon.

Notre appareil financier, en particulier, est centralisé à l'extrême.

De ce point de vue, l'encadrement du crédit, qui les a obligées à réduire, plus encore que par le passé, les pouvoirs de décision délégués à leurs échelons excentrés, a révélé le caractère de plus en plus bureaucratique de leurs procédures.

Cet état de choses est l'un des facteurs qui contribue le plus à la concentration à Paris des sièges sociaux des affaires industrielles, qui présente nombre d'inconvénients.

Une situation identique peut être observée en ce qui concerne la distribution des prêts à long terme. Pour l'essentiel, en effet, celle-ci est le fait du Crédit national, qui, en raison des contraintes créées par ses statuts, ne dispose guère des moyens dont il aurait besoin pour adapter ses concours aux demandes très variées qu'il doit satisfaire. Les sociétés de développement régional auraient pu remédier à cet état de choses, si elles n'étaient pas soumises à une tutelle très étroite. Limitée par la structure de leur capital et de leur conseil d'administration, au sein desquels les banques parisiennes occupent une place prépondérante, leur autonomie, en effet, est réduite à peu de chose du fait des procédures qui les régissent. Paradoxalement, les délégations régionales du Crédit national disposent d'une marge de liberté plus grande que les SDR, le montant des engagements qu'elles peuvent prendre, à leur niveau, étant sensiblement plus élevé que celui à partir duquel les concours de ces dernières sont subordonnés à un accord préalable de la Direction du Trésor.

Les opérations de crédit courantes et les prêts à moyen ou à long terme présentent, au demeurant, une caractéristique commune : la grande majorité de ces concours procèdent d'une démarche analytique, en ce sens qu'ils tendent à assurer le financement de créances déterminées ou d'investissements individualisés, et ne prennent qu'accessoirement, ou exceptionnellement, en compte l'ensemble des problèmes financiers des entreprises. La prédominance de ces procédures, complétée, le plus souvent, par des prises de garanties spécifiques, est génératrice d'un comportement bancaire caractérisé par une forte dose d'indifférence, voire d'irresponsabilité économique. Cet état de choses est aggravé par la pratique des pools, qui consiste à partager les crédits alloués à une même firme entre un nombre plus ou moins grand de banques, et limite donc l'importance de leurs risques, étant observé que, lorsqu'une difficulté survient, le retrait d'un membre, même mineur, du pool suffit souvent à donner naissance à des situations conflictuelles qui mettent en cause le crédit, sinon même la survie de l'entreprise.

La combinaison d'une réforme décentralisatrice et de mesures tendant, d'une part à pénaliser la pratique des pools, d'autre part à privilégier les financements globaux et synthétiques, modifierait

profondément le comportement des banques envers les entreprises. Contraintes d'associer leur fortune à celle de leurs clients industriels, et appuyées sur des SDR renforcées et effectivement régionalisées, elles seraient conduites, comme en Allemagne, aux Etats-Unis et au Japon, à prendre en charge l'ensemble de leurs problèmes financiers et, par voie de conséquence, à assumer pleinement leurs responsabilités à l'égard de l'économie nationale.

9° *Le contrôle des prix a comporté des conséquences absurdes au niveau de l'industrie.*

De ce point de vue, il faut souligner que la France, qui est le seul pays d'Europe à avoir maintenu jusqu'à une période récente, sous des formes diverses, un contrôle permanent des prix industriels, a connu, dans l'ensemble, des hausses plus importantes que ses partenaires, alors que l'Allemagne, qui a renoncé à cette pratique depuis trente ans, a enregistré une stabilité exemplaire. Ces évolutions divergentes ne sont pas le fait du hasard.

Ce contrôle qui, pratiqué suivant des procédures administratives, a pris nécessairement des formes bêtes et méchantes, quelle que soit la qualité des hommes qui l'exerçaient, a incité les entreprises à rechercher des innovations, souvent purement formelles, pour échapper à ses conséquences, et à privilégier les dirigeants habiles ou bien introduits, plutôt que les gestions efficaces. Il a pénalisé les industries de base, dont les produits sont aisément définis, et constitue, notamment, l'une des principales causes des difficultés auxquelles se heurtent aujourd'hui la sidérurgie, les fabricants de papiers et certaines branches de la chimie. Il a affecté fâcheusement l'équilibre extérieur : à court terme, dès lors que les marges appliquées en pourcentage, au niveau de la distribution, ont incité les commerçants à préférer des articles chers, d'origine étrangère, aux produits nationaux ; à moyen terme dans la mesure où il a interdit aux entreprises françaises de constituer des réserves pendant les périodes de haute conjoncture et les a conduit, par voie de conséquence, soit à renoncer à des investissements qui auraient amélioré leur compétitivité, soit à supporter des charges financières anormalement élevées.

Au-delà des inconséquences anecdotiques qu'il comporte, c'est cette incidence financière du contrôle des prix qui est sans doute la plus grosse. Soumise à des pressions très fortes sur les éléments de ses coûts, en raison de la hausse des rémunérations, des charges sociales, des prix des matières premières et de celui de l'énergie, l'industrie n'a pas pu préserver ses marges en raison des contraintes administratives exercées sur ses prix de vente. L'atonie actuelle

des investissements est due à cet état de choses plus qu'à tout autre facteur. Il serait illusoire de penser que les conséquences qui en résultent pourraient être compensées par des apports de fonds propres d'origine externe, la logique économique et financière conduisant ceux qui les décident à les réserver, précisément, aux entreprises dont les perspectives sont attractives. On peut douter, par ailleurs, que les moyens mis en œuvre aient contribué de façon efficace à modérer la hausse du niveau général des prix ; dans le long terme, son effet a été entièrement négatif ; à court terme, il faut souligner que cette hausse a toujours trouvé son origine principale dans les évolutions observées au niveau du commerce, des services et des produits d'origine agricole.

La simple vérité oblige à approuver la politique de libération des prix industriels décidée par le Gouvernement.

Elle oblige aussi à souligner avec vigueur que les hausses de prix les plus lourdes et les plus constantes sont rarement imputables aux secteurs productifs en tant que décisions délibérées, mais qu'elles sont régulièrement le fait des prestataires de services et des circuits de distribution. Il n'est que de considérer la prospérité du secteur des activités de vente au consommateur, la multiplication des intermédiaires, leur puissance et leur rente de situation, la fréquence des investissements de modernisation, l'ampleur des rabais consentis dans les ventes soldées ou promotionnelles, l'évolution des prix dans le secteur de la restauration, l'écart entre l'importance des hausses conjoncturellement justifiée et celle de la baisse, après normalisation, le jeu des marges, l'incitation systématique à la consommation la plus coûteuse, etc., pour se convaincre que, dans ce domaine, la liberté théoriquement surveillée n'a d'autre limite que celle de l'âpreté au gain. Il n'apparaît point qu'on y rencontre, d'une manière générale, la moindre conscience d'une responsabilité économique ou sociale.

Il est juste aussi de dire que le consommateur, souvent bénéficiaire d'un certain revenu discrétionnaire, étouffé par le respect humain, n'a plus le courage et bien souvent même l'idée de contester les prix demandés.

Il serait donc souhaitable de mener une action visant, d'une part, au redéploiement des moyens de contrôle sur les services et les circuits commerciaux et, d'autre part, à l'information du consommateur.

10° *L'insuffisante concertation du choix stratégique des branches et des entreprises.*

Ce phénomène est particulièrement net dans les activités d'exportation. Là où leurs concurrents étrangers se présentent avec une stratégie préétablie masquée par une multiplicité de soumissions des entreprises d'un même pays pour enlever un marché, les entreprises françaises tentent individuellement leur chance. Aussi sont-elles souvent prises de court par le retrait des firmes étrangères concurrentes au bénéfice de l'une d'entre elles. Les rabais importants qu'elles consentent alors tardivement ne font que nuire à leur crédibilité.

Les industriels français auraient le plus grand intérêt à faire l'apprentissage d'une concertation qui ne relève que de leurs instances professionnelles, quitte à solliciter ensuite sur la base de l'accord intervenu l'assistance des services officiels.

*
* *

Peut-être trouvera-t-on ce paysage industriel français un peu sévère, injuste à la limite. Il l'est en effet, consciemment, car il avait pour objet d'accuser les traits. On peut reprocher aussi à ce paysage d'avoir mis en évidence les caractéristiques générales et de n'avoir pas précisé les choses secteur par secteur. Il est évident, en effet, qu'à vouloir rester au niveau le plus général on court le risque de n'être exactement adapté à la situation d'aucune branche. Ce risque a été accepté. Croit-on vraiment qu'à prendre la nomenclature de nos industries et à tenter d'entrer dans le détail on aurait vraiment éclairé le problème qui est ici en question.

Votre rapporteur ne l'a pas cru et il n'a, en fait, trouvé aucun pan de notre industrie qui ne « mérite » à un degré ou à un autre chacun des « reproches » retenus. Il serait injuste de ne pas porter au crédit des industriels français que malgré tous ces « vices », l'industrie française a assez bien réagi aux mutations brutales auxquelles elle a été soumise. Il faut seulement qu'elle aille plus loin car aucune épreuve ne lui sera épargnée alors qu'il nous faut nous développer : le danger n'est pas pour la France d'accumuler des déficits important de sa balance des paiements ; elle ne le pourra pas, son crédit y succomberait. « Le danger est de n'équilibrer notre balance des paiements qu'au prix d'une croissance insuffisante » avec les conséquences que cette insuffisance pourrait avoir sur l'emploi et le niveau de vie, avec le risque immense de voir notre pays s'engager dans une voie

de sous-développement relatif croissant, ce qui mettrait en cause notre indépendance vis-à-vis du monde et de l'Europe et notre équilibre intérieur. Il nous faut trouver les chemins de la croissance.

Nous verrons dans la troisième partie du rapport les aspects les plus généraux politiques et « méthodologiques » d'une stratégie économique nationale ; voyons sans plus tarder les actions à engager dans le secteur industriel.

§ 3. ASPECTS CONCRETS D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE EN QUÊTE D'ÉQUILIBRES EXTÉRIEURS

Pour définir cette politique industrielle, il faut prendre ou reprendre une vue précise des caractéristiques de nos échanges industriels actuels :

— les produits nécessaires à notre industrie sont, dans une très large proportion, importés ;

— nos échanges industriels avec les pays industriels sont régulièrement et fortement déficitaires ;

— notre balance dans le domaine des demi-produits s'est améliorée mais de graves inquiétudes demeurent ;

— dans le domaine des biens de consommation, la situation des échanges avec les pays industriels, s'est récemment détériorée ;

— notre position est bonne dans le secteur des véhicules sur un marché difficile qui demande vigilance ;

— c'est à propos des biens d'équipement que notre balance avec les autres pays industriels est le plus lourdement et le plus gravement déficitaire ;

— nos échanges de biens industriels avec les pays de l'Est et les pays en voie de développement laissent un solde positif substantiel mais, d'une part, la place qu'y occupent les grands équipements exceptionnels est trop forte lorsqu'on la compare à la place qu'y occupent les équipements faisant l'objet de courants de vente et, d'autre part, on risque fort d'aboutir très prochainement à des surcapacités importantes de production dans de nombreux secteurs. Ainsi peut-on s'attendre à une baisse du rythme des exportations d'équipement et à un accroissement de la concurrence au niveau des produits industriels de consommation. Les marchés mondiaux des produits du bas de gamme seront de plus en plus difficiles et tourneront au profit des pays qui ont les coûts salariaux les plus bas ou, mais ce sont maintenant souvent les mêmes, les unités de production les plus modernes.

Pour préciser la nature des opérations positives par lesquelles pourrait s'exprimer une véritable politique industrielle, il convient d'appeler spécialement l'attention sur les dix points suivants :

1° Les objectifs généraux de cette politique doivent être définis au niveau politique, et le premier de ces objectifs est la spécialisation ;

2° L'éventail des salaires doit être restreint et le travail manuel mis à sa vraie place ;

3° Le dégagelement des secteurs en déclin devrait être organisé et d'abord concerté ;

4° Le développement des branches porteuses d'avenir gagnera à être soutenu ; certaines doivent être suscitées ;

5° Les facteurs qui font obstacle à la création d'entreprises devraient être corrigés ;

6° Les investissements extérieurs doivent avoir leur place dans notre stratégie ;

7° La politique industrielle devrait intégrer les préoccupations relatives à l'aménagement du territoire ;

8° Une doctrine équilibrée permettrait de concilier la coopération internationale et la sauvegarde de notre indépendance ;

9° La mise en œuvre de cette stratégie suppose l'intervention d'organismes adaptés à celle-ci ;

10° Ces organismes ne pourront atteindre leurs objectifs que s'ils peuvent consacrer l'épargne à leur action.

1° Les objectifs devraient être définis clairement au niveau politique et le premier de ces objectifs est la spécialisation.

Une étude remarquable, élaborée au niveau relativement fin de 600 secteurs ou sous-secteurs par deux hauts fonctionnaires du Ministère de l'Industrie, a analysé de façon approfondie les critères à partir desquels un gouvernement pourrait arrêter une stratégie industrielle. Ces critères comprennent essentiellement :

— la capacité d'absorption du marché, qui dépend elle-même de l'évolution de la demande intérieure ou extérieure et de la compétitivité actuelle des entreprises ;

— l'aptitude de celles-ci à suivre le marché, compte tenu des contraintes physiques, financières et économiques qui s'imposent à elles ;

— les objectifs de caractère national retenus par les Pouvoirs publics, notamment en ce qui concerne le volume de l'emploi et le niveau de dépendance toléré en matière militaire, économique ou industrielle ;

— l'aptitude des secteurs à être mobilisés au service d'une politique déterminée, en raison de leur situation à l'égard de l'Etat et des entreprises publiques, de leur degré de concentration ou d'organisation et de la capacité d'adaptation des équipes dirigeantes.

Cette étude montre que les Pouvoirs publics peuvent adopter trois stratégies principales suivant l'importance relative qu'ils attachent à ces critères mais que les choix arrêtés par leurs soins ne seraient pas cohérents si les objectifs visés n'étaient pas compatibles. Plus précisément, la France peut soit chercher à tirer parti de la spécialisation qu'elle a acquise, soit s'attacher à réduire sa dépendance à l'égard des échanges internationaux, soit, au contraire, s'inspirer des exemples allemand, japonais et hollandais et adapter son appareil productif aux tendances lourdes de la division du travail internationale.

La première de ces politiques se situerait dans le prolongement des pratiques suivies au cours des dernières années et conduirait, grâce à une atténuation des charges subies généralement par l'industrie, ou à un ajustement des taux de change, à améliorer de façon non sélective la compétitivité des entreprises existantes ; elle pourrait permettre, à court terme, de rétablir l'équilibre des échanges extérieurs dans des délais relativement brefs, mais aggraverait une spécialisation qui fait de la France l'un des pays qui sont les plus exposés aux conséquences de l'industrialisation du Tiers Monde.

La deuxième orientation faciliterait la solution du problème de l'emploi et réduirait la sensibilité de notre économie à l'égard de son environnement, mais tendrait à créer un équilibre médiocre, caractérisé par une réduction progressive du niveau de vie des Français et de la puissance nationale.

Plus difficile, la politique tendant à développer, par priorité, les secteurs appelés à bénéficier d'une demande croissante, et comportant une part élevée de technologie évoluée, paraît aussi la plus riche de promesses à long terme ; elle obligerait notre pays à se dégager d'activités traditionnelles dont l'avenir n'est plus assuré mais pourrait lui permettre de renforcer sa participation au développement du Tiers Monde, d'assurer une promotion collective des travailleurs par un relèvement de leurs qualifications, et de rejoindre le groupe des puissances qui réévaluent leurs monnaies au lieu de les déprécier. Cette politique, en définitive, est la seule qui puisse concilier la grandeur de la France et la prospérité des Français.

En Allemagne fédérale, ce sont les relations très intimes existant entre les entreprises, les banques et les sociétés de commerce international qui ont permis aux firmes de connaître et de prévenir

les besoins du marché mondial et d'obtenir les financements nécessités par le redéploiement de leurs ressources. Au Japon, le scénario a été plus complexe, dans la mesure où il a compris un autre acteur, le MITI, qui exerce dans ce pays des fonctions analogues à celles qui sont dispersées, en France, entre le Ministère de l'Industrie, la Direction générale de la Concurrence, celle des Relations économiques extérieures et la Direction du Trésor. Ces constatations confirment les conclusions avancées plus haut en ce qui concerne la rationalisation de notre appareil administratif, la réforme de notre système bancaire et le rôle potentiel des sociétés de commerce international. Elles donnent, par ailleurs, à penser que, pour rattraper le temps perdu, des interventions sélectives très vigoureuses devraient être engagées en addition aux mesures de caractère général définies précédemment.

*2° L'éventail des salaires doit être restreint
et le travail manuel mis à sa vraie place.*

Cette formulation n'aborde que partiellement le problème des rémunérations beaucoup plus complexe que ne le laisse supposer une présentation purement quantitative des données.

Nous ne l'envisageons donc ici que dans le cadre de l'entreprise et en tant qu'il s'agit d'adapter l'éventail des salaires à la fois à la mentalité nouvelle et à l'utilité économique et sociale.

Ce point a déjà été évoqué précédemment. Si 'on veut restreindre l'éventail en réduisant la rémunération supérieure et en relevant la rémunération inférieure, il faut bien préciser en vertu de quelles considérations on l'estime souhaitable.

Est-ce parce que la rémunération élevée de ceux qui exercent une responsabilité qui occupe la majeure partie de leur vie est injuste en soi ? Certainement pas si l'on exclut du raisonnement les sinécures et les emplois parasites, sortes de rentes sans cause, qui, eux, devraient être pourchassés sans merci. En effet, même si elle convient à l'individu concerné, la disponibilité du cadre — source d'ailleurs de bien des drames familiaux — n'est pas possible sans qu'il soit soulagé des tâches que ceux dont le temps est moins compté peuvent accomplir eux-mêmes, ce qui signifie que sa liberté d'esprit implique la disposition de moyens matériels plus importants. A quoi il faut ajouter — pourquoi ne pas le dire ? — que psychologiquement il est dans la nature humaine qu'une certaine réussite sociale — c'est-à-dire pécuniaire — soit une incitation majeure à l'effort.

Dans ces conditions, réduire la rémunération de la responsabilité devrait s'accompagner d'une mutation de la mentalité des intéressés, faute de quoi on risque d'aboutir aux anomalies du système suédois où certains préfèrent des postes subalternes moins rémunérés à des postes supérieurs pas tellement plus favorisés mais bien plus absorbants, sans parler de l'évasion des cerveaux.

L'on voit par là que si l'on demande à l'élite de renoncer à une part importante de ses avantages matériels, on met en cause la philosophie même sur laquelle est fondée la société moderne, savoir le primat du niveau de vie matériel.

Mais si l'on prend le problème dans l'autre sens, on constate que le travailleur manuel industriel voit sa capacité humaine directement limitée et subordonnée par la machine, ce qui est bien pour un homme libre le sort le moins enviable. Et il le devient d'autant plus que la société s'est efforcée de le faire accéder à une rationalité et à une ouverture d'esprit qui, la plupart du temps, ne font que lui rendre plus sensibles les conditions anti-humaines de l'activité machiniste. Et l'on conçoit que, outre la transformation de ces conditions, il serait légitime de lui donner des compensations dont la première consisterait à relever son standing matériel — en fait seul critère de valeur sociale dans notre civilisation — de façon à le situer différemment par rapport aux autres travailleurs.

Ce rééquilibrage serait en outre d'autant plus légitime que les travaux qu'il effectue ont un caractère physiquement pénible lequel pousse les jeunes à la fuite vers les emplois de bureau.

Car, entre le cadre et le manuel, prolifère, en effet, toute une catégorie d'emplois économiquement improductifs mais auxquels s'attache une considération qui relève du mythe de l'instruction. Nous en reparlerons mais disons tout de suite que le rééquilibrage des rémunérations présente deux aspects : il concerne les hautes rémunérations des responsables en tant que ceux-ci doivent être conscients de leur solidarité humaine avec les plus humbles et les plus indispensables de leurs collaborateurs ; il concerne également, et sur un autre plan, les rémunérations des emplois tertiaires en tant que ceux-ci usurpent une dignité que rien ne justifie.

L'erreur qui lie la valeur humaine à l'instruction est si profondément ancrée dans les esprits et si soigneusement entretenue par le monde scolaire qu'une sorte de hiérarchie naturelle s'impose à la mentalité moderne selon laquelle le travail manuel professionnel est d'une valeur inférieure à toute activité non manuelle. Ce qui n'empêche pas tous les Français, du PDG à l'aide-comptable, de lui rendre l'hommage inconscient de leur bricolage du week-end.

On voit qu'en dernière analyse c'est la valeur sociale du travail manuel qu'il faut absolument retrouver et à travers elle — ce qui est beaucoup plus important — la dignité du travailleur industriel. Cette tâche ne peut être menée à bien qu'à plusieurs conditions :

— corriger la hiérarchie des rémunérations entre travail de bureau et travail manuel ;

— faire accepter par les titulaires de plus hauts salaires la modération de leur avantage absolu comme une expression d'une solidarité humaine profonde ;

— déployer les plus grands efforts pour l'amélioration des conditions du travail industriel de façon à adapter les emplois au niveau intellectuel des jeunes ;

— réformer l'idéologie et les pratiques du monde scolaire pour dissiper l'erreur qui consiste à considérer l'activité abstraite du mental comme supérieure à son activité concrète, laquelle, en réalité, est beaucoup plus véridique.

Il faudrait ajouter — mais ce n'est pas un propos spécifique du travail manuel — la recherche de nouvelles formes de solidarités communautaires contre les méfaits humains du chômage.

Ce que l'on doit bien voir c'est que la revalorisation du travail manuel habituellement considérée comme un moyen de résoudre des difficultés économiques et sociales va beaucoup plus loin en ce qu'elle amorce une attitude qui tourne résolument le dos au modèle américain — un homme vaut tant de dollars — et qui pourrait être un des fondements de ce qu'on appelle encore une nouvelle croissance et qui serait mieux dénommé une nouvelle civilisation.

3° Il faut organiser un repli ordonné des secteurs sans avenir.

La situation des entreprises qui doivent leurs difficultés à leur appartenance à des secteurs dont la compétitivité est compromise par les ruptures qui caractérisent l'évolution récente et prévisible de la division internationale du travail crée des tentations auxquelles il faut avoir le courage de résister. Le maintien en activité de ces firmes, en effet, ne permet guère que de retarder des échéances inéluctables, et nécessite des moyens financiers qui seraient plus utilement affectés au développement de secteurs porteurs. Il se traduit toujours, au demeurant, par un gaspillage de ressources matérielles et humaines. Dans les secteurs dont il s'agit, les deniers publics devraient donc servir exclusivement à résoudre les problèmes sociaux posés par leur dépérissement.

Nous renvoyons ici à l'analyse de M. O. Long, directeur du GATT (p. 30) selon laquelle la protection des secteurs en déclin entraîne une cascade de difficultés nouvelles.

Il est bien connu que les secteurs régressifs comportent tous des créneaux susceptibles d'engendrer des perspectives d'avenir. C'est ici que l'innovation anticipatrice prend toute sa portée. C'est vrai pour le textile menacé par les producteurs du Tiers-Monde. Mais il est aussi des cas où le défaut de compétitivité provient de phénomènes correctibles : c'est le cas de l'industrie du bois (cf. chapitre VII, § 3) et de l'industrie papetière. Il est une troisième figure où ce sont les mesures protectionnistes et les pratiques de dumping de certains Etats qui altèrent les conditions de concurrence. Dans cette hypothèse la France devrait exiger de la CEE qu'elle s'oppose à ces pratiques ou qu'elle en compense les incidences et, en cas de refus, appliquer elle-même des mesures de sauvegarde.

*4° Les branches porteuses d'avenir
doivent être soutenues et suscitées.*

La situation actuelle de l'emploi conduirait même à souhaiter que le développement de ces branches précède le dégagement des secteurs en déclin. C'est à ce prix, en effet, qu'il serait possible de concilier le redéploiement offensif de l'industrie et la régression du chômage.

De ce point de vue, il paraît utile de rappeler ici les branches que l'analyse multicritère effectuée par le Ministère de l'Industrie conduit à considérer comme particulièrement intéressantes, en raison de l'existence de moyens déjà disponibles, ou de l'évolution de la demande intérieure ou extérieure. Il s'agit, notamment, des activités suivantes :

— péri-informatique, composants électroniques, instrumentation scientifique, appareils de mesure industrielle et électronique professionnelle ;

— électro-acoustique et télécommunications ;

— filières papetières et ameublement ;

— chimie fine, chimie organique de base et bio-pharmacie ;

— véhicules industriels, matériels de travaux publics, machines agricoles, appareils de manutention et matériels ferroviaires roulants ;

— machines-outils, équipements pour les industries alimentaires ou chimiques, pour la transformation des plastiques ;

- sidérurgie et équipements pour la sidérurgie ;
- équipements automobiles et moteurs à combustion interne ;
- équipements électriques pour l'industrie ;
- matériels aérauliques et thermiques ;
- pompes, transmissions hydrauliques et transmissions pneumatiques ;
- économie d'énergie, environnement ;
- équipement agro-alimentaire.

Dans la plupart des cas, le développement de ces secteurs serait assuré si une priorité leur était reconnue en ce qui concerne l'allocation des ressources disponibles, qu'il s'agisse des participations en fonds propres, des prêts à long terme et des aides apportées en matière de recherche, de développement et de formation professionnelle. Il faut, néanmoins, souligner que le rattrapage du retard à combler justifierait, en ce qui les concerne, une altération des pratiques habituelles. Plus précisément, il serait souhaitable que les prêts consentis comportent un délai de franchise substantiel, en vue de majorer la capacité de financement des entreprises concernées dans les années qui viennent.

Certaines de ces entreprises, néanmoins, connaissent des difficultés, qui sont parfois sérieuses, en dépit de leur appartenance à des secteurs porteurs. Celles-ci peuvent être attribuées, suivant le cas, à des gestions laxistes, aux inconséquences du contrôle des prix, à des causes structurelles, ou à une combinaison de ces facteurs. La modicité des parts de marché contrôlées par les firmes françaises est souvent due au fait que leurs dimensions ne leur permettent pas de soutenir un effort suffisant en matière de recherche et de développement, d'assurer le plein emploi d'un réseau commercial adapté aux besoins du marché, et d'entretenir à l'étranger une représentation comparable à celles de leurs concurrents.

En pareil cas, il convient de préserver les outils existants, même au prix d'une aide temporaire, et de provoquer des restructurations susceptibles de donner naissance à des ensembles viables, en s'appuyant sur des pôles de développement préalablement reconnus. Des secteurs tels que la filière papetière, le machinisme agricole, les équipements automobiles ou les équipements mécaniques spécialisés, par exemple, appellent des interventions de cette nature. Cela dit, il convient d'observer que ces opérations sont presque toujours subordonnées à des apports de fonds propres

importants et comportent des risques élevés, notamment lorsque les investissements qui les accompagnent consistent à renouveler les produits, ou à constituer les prolongements commerciaux dont l'existence commande le plein emploi des facteurs de production. L'exploitation des opportunités suppose donc, soit l'intervention d'investisseurs disposés à prendre des risques, donc une rémunération des succès à la mesure de ces derniers, soit une limitation des pertes en cas d'échec.

Une procédure tendant à allouer des avances remboursables ou incorporables au capital à des conditions prédéterminées pourrait donc contribuer, dans le cadre de véritables contrats de croissance, à la solution des problèmes financiers posés par la restructuration et le développement des secteurs d'avenir.

Il existe, enfin, des cas caractérisés par l'absence de toute base industrielle préexistante. Une situation de cette nature peut être observée dans le domaine de l'électro-acoustique, dont le marché connaît une croissance exponentielle et n'est alimenté, pour l'essentiel, que par des importations. En pareil cas, on pourrait envisager des créations dont les chances sont toujours aléatoires, sauf à s'appuyer sur un partenaire étranger.

*5° Les facteurs qui font obstacle
à la création de nouvelles entreprises devraient être corrigés.*

Cette orientation ne répond pas seulement à la préoccupation de caractère sectoriel qui vient d'être exposée plus haut. Elle est commandée par les exigences plus générales du redéploiement des activités productives, qui suppose lui-même un renouvellement du tissu industriel, un développement de l'emploi dans les régions critiques, et un renouvellement des équipes dirigeantes. Sur le plan humain, elle permettrait, aussi, de libérer des énergies et des capacités d'initiatives étouffées au sein de grands groupes, et de satisfaire les ambitions des techniciens et des cadres les plus dynamiques.

A cet effet, il conviendrait, notamment, de prendre trois mesures essentielles. La première concerne le statut des salariés qui acceptent de s'exposer aux aléas de l'aventure industrielle. Au moment même où ils prennent ce risque, en effet, les intéressés perdent le bénéfice de leur protection sociale et des abattements qui atténuent le niveau de leurs impositions personnelles ; cette double rupture exerce un effet de dissuasion à l'encontre des vocations latentes ; pour éviter cet inconvénient, il faudrait les autoriser à conserver leur statut antérieur, sous des conditions à déterminer,

tout au moins pendant une période transitoire. En deuxième lieu, l'application de l'impôt sur les sociétés aux parts de commandite, s'il procède d'une analyse juridique parfaitement fondée, compte tenu des risques limités auxquels s'exposent les commanditaires, fait obstacle à la création d'entreprises personnelles fondées sur l'association d'un homme ou d'une équipe et des épargnants qui sont portés à les secourir en raison de leurs attaches locales, familiales ou personnelles ; les conséquences de cette disposition, dont l'incidence budgétaire est pratiquement nulle, mériteraient d'être corrigées.

Dans les zones qui connaissent des difficultés majeures en matière d'emploi, enfin, il serait souhaitable que les établissements publics régionaux, sinon les collectivités locales, soient autorisés à participer à des commandites de cette nature pour encourager la création de nouveaux centres d'activités par les artisans ou les salariés chez lesquels se révèle une vocation d'entrepreneurs.

6° Les investissements extérieurs doivent trouver leur place dans notre stratégie.

Nous traiterons des investissements à l'étranger dans le chapitre suivant.

Rappelons seulement ici qu'effectués au sein des économies dominantes ils offrent le quadruple avantage :

- de rendre possible l'exportation dans des pays solvables ;
- de créer en conséquence des emplois induits en France ;
- d'intégrer l'entreprise au cœur du circuit du progrès technologique ;
- de donner à l'entreprise une référence internationale utile pour la conquête de nouveaux marchés.

L'implantation de nos entreprises dans le Tiers-Monde constitue également là où elle est possible une préparation utile dans une perspective de développement des pays considérés.

Il importe donc qu'une doctrine officielle favorable à ces opérations soit arrêtée, que son application en soit régulière, souple et rapide — il faut parfois prendre sa décision très vite — et non sujette à des considérations conjoncturelles de politique intérieure.

7° La politique industrielle devrait intégrer les préoccupations relatives à l'aménagement du territoire.

La nature de ces préoccupations a été précisée plus haut. Il convient, néanmoins, de formuler deux observations complémentaires ici.

D'une part, les efforts consentis pour sauvegarder l'emploi dans les régions et les secteurs où les travailleurs immigrés constituent une fraction importante de la force de travail ont pour effet non seulement de consolider des activités dont l'avenir est généralement menacé par la concurrence du Tiers-Monde, mais encore d'absorber des moyens qui pourraient être affectés plus utilement au développement d'entreprises d'avenir, dans les régions insuffisamment industrialisées, ou exposées au dépérissement de leur tissu traditionnel. Cette politique ne permet donc pas d'assurer une affectation optimale des ressources disponibles.

D'autre part, le caractère spectaculaire, parce que massif et discontinu, des accidents dont sont victimes certaines entreprises, conduit l'opinion et les Pouvoirs publics à privilégier les actions tendant à permettre leur survie. De ce fait, on néglige le chômage auquel donnent naissance des phénomènes plus continus et plus diffus mais, au total, plus importants, tels que la conjonction dans les pays de l'Ouest de mutation des structures agricoles, de l'arrivée à l'âge du travail d'un grand nombre de jeunes, et de l'évolution de mœurs. Du point de vue social, l'allocation des ressources n'est donc pas davantage optimale.

La constatation de cet état de choses devrait conduire à prendre ou à renforcer des mesures spécifiques. Il conviendrait, notamment :

— d'inciter les grands groupes à localiser une fraction de leur développement dans les zones déprimées ou insuffisamment industrialisées ;

— d'améliorer le régime des primes attribuées pour les créations d'emplois dans les régions prioritaires ;

— d'attribuer une priorité aux prêts à long terme destinés à financer des investissements dans ces régions ;

— dans la mesure où l'implantation d'activités nouvelles dans des zones excentrées et caractérisées par la faiblesse du tissu industriel comporte des risques spécifiques, de compléter ces aides par des avances remboursables en cas de succès, qui permettraient, par ailleurs, d'atténuer la modicité des fonds propres disponibles.

Il serait également concevable, dans le même dessein, de réserver aux zones dont il s'agit le bénéfice de certaines des mesures suggérées plus haut, en vue de combler les lacunes de notre appareil industriel et de promouvoir les créations d'entreprises nouvelles. Les collectivités locales ou les établissements publics régionaux intéressés, notamment, pourraient être autorisés, plus largement qu'ailleurs, à prendre des initiatives susceptibles de faciliter et de seconder les créations d'activités et d'emploi.

Enfin, une voie prometteuse à tous égards est celle qui correspond au thème « *Small is beautiful* » qu'un Français avait déjà appelé « les usines à la campagne » et non seulement appelé mais réalisé. Il n'est pas douteux qu'elle se relie étroitement d'une part à l'humanisation du travail à la machine, d'autre part à la création d'un tissu industriel plus serré et géographiquement mieux réparti. Sans en faire une panacée, le petit modèle peut être un élément déterminant d'une compensation au gigantisme industriel et urbain et un facteur d'équilibre humain.

8° Une doctrine équilibrée permettrait de mieux concilier la coopération internationale, le développement de notre économie et la sauvegarde de notre indépendance.

Cette coopération est indispensable, nous l'avons dit. Les positions occupées en France par les intérêts étrangers sont trop importantes pour que notre pays puisse consacrer à leur rachat des moyens qui doivent être affectés, par priorité, au redéploiement de son industrie. En outre, dans certains secteurs, les éléments dont nous disposons sont trop faibles pour que leur développement puisse être assuré sans des apports étrangers, notamment sur le plan technologique. Enfin, une stratégie économique offensive ne peut être adoptée avec succès que si une priorité est donnée à la mise en place à l'étranger, de bases à partir desquelles nous pourrions de notre côté, diffuser plus largement nos produits et notre savoir-faire. Une conception hexagonale de notre destin industriel ne serait pas cohérente avec cette stratégie.

Cela dit, l'importance du marché français est loin d'être négligeable, compte-tenu de ses prolongements européens et africains, et constitue un atout qui devrait permettre de négocier des accords plus équilibrés avec nos partenaires étrangers. Notre politique, dans ce domaine, a été inspirée par des préoccupations de caractère défensif et s'est bornée, le plus souvent, à limiter la quotité des participations extérieures ou à rechercher des solutions françaises alternatives des offres étrangères. Il serait préférable de s'appuyer sur celles-ci pour obtenir des contreparties tangibles concernant, par exemple, le développement des activités et de l'emploi, l'implantation de nouveaux établissements dans les régions déprimées, la localisation des centres de recherche, la création de capacités exportatrices et l'ouverture de nouveaux marchés. Il serait également opportun, dans certains cas, de chercher à obtenir des partenaires étrangers qu'ils acceptent une participation française à leur propre capital et à leurs organes de décision.

Une importance particulière devrait être accordée à nos relations avec les pays producteurs de pétrole, et notamment avec les Etats de la Péninsule arabe qui disposeront, pendant de longues années, de ressources considérables. L'établissement de liens privilégiés avec ces pays permettrait, non seulement de contribuer à la solution des problèmes posés par le déficit de nos paiements extérieurs et le financement de notre redéploiement industriel, mais encore de faciliter le développement de nos exportations. Pour une part croissante, en effet, les moyens financiers de ces pays seront affectés à la réalisation dans le Tiers Monde d'investissements qui sont à la mesure de notre industrie. Il serait logique et conforme à l'ensemble de nos intérêts, tant économiques que politiques et culturels, de chercher à tirer tout le parti possible de cette synergie, qui pourrait permettre de combiner les capacités financières des pays arabes, les aptitudes industrielles de la France et les chances inexploitées du Tiers Monde.

9° La mise en œuvre d'une politique industrielle active suppose l'intervention d'organismes financiers adaptés à ses finalités.

Nous ne nous dissimulons pas les difficultés d'une telle politique. Raison de plus pour concevoir sans tarder les mécanismes et les procédures nécessaires et veiller à ne pas être devancés.

Si les grands groupes sont, le plus souvent, en mesure d'assurer eux-mêmes et par leurs propres moyens le redéploiement de leurs ressources, il n'en va pas de même des entreprises de dimensions plus modestes, qui constituent une part très importante de notre tissu industriel et dont le développement commande, non seulement le rétablissement des équilibres souhaités en matière d'échanges extérieurs et d'emploi, mais encore l'épanouissement d'une société qui parvienne à concilier l'efficacité économique et un véritable humanisme industriel. Or ces entreprises, qui constituent des centres de décision autonomes, et au niveau desquelles il faut donc descendre pour transformer en actions opérationnelles les orientations de caractère général définies par les Pouvoirs publics, ne disposent pas en leur sein de tous les éléments dont elles auraient besoin pour participer de façon efficace à la mise en œuvre de cette politique. En outre, ce rôle de médiateur ne peut pas être rempli par l'administration, qui ne possède pas les instruments nécessaires et doit se ménager un recul suffisant par rapport aux opportunités, aux péripéties et aux intérêts.

Notre organisation financière devrait donc être complétée par la mise en place d'institutions spécialisées, qui pourraient s'inspirer de l'expérience acquise par l'Institut de développement industriel. Les apports de fonds propres de nature à faciliter et à accélérer

la réalisation des objectifs sectoriels constitueraient la mission essentielle de ces organismes, qui pourraient aussi, le cas échéant, assurer la gestion opérationnelle des titres remis en paiement des droits de succession et des avances remboursables consenties par l'Etat pour promouvoir le développement des zones déprimées et des activités prioritaires.

Situant ces interventions au niveau des entreprises, maintenant un contact étroit avec leurs animateurs, et conduites par l'exercice de ces missions à réunir le plus grand nombre possible d'informations sur les secteurs appelés à bénéficier de leurs investissements, ces organismes s'attacheraient tout naturellement à résoudre les difficultés correctibles. Ils veilleraient à s'appuyer sur les gestionnaires les plus dynamiques, à promouvoir les restructurations susceptibles d'optimiser notre tissu industriel, à doter celui-ci des prolongements commerciaux nécessaires au développement des exportations, et à rechercher les partenaires étrangers susceptibles de participer, dans des conditions équilibrées, à la mise en œuvre des objectifs visés.

L'attention doit, néanmoins, être appelée sur le fait que l'exercice de cette mission est soumis à des contraintes spécifiques.

En premier lieu, les diagnostics concernant les secteurs ou les entreprises comportent toujours une large part d'aléas ; s'il faut donc reconnaître un droit à l'erreur à ceux qui s'en chargent, il convient aussi de ne pas confier cette tâche à ceux qui ne s'en acquittent que médiocrement. Le personnel des sociétés d'investissement doit donc être exposé à un certain risque de mobilité ; c'est une des raisons qui donnent à penser que cette mission ne peut pas être remplie dans des conditions satisfaisantes par des établissements au sein desquels le personnel est normalement appelé à développer une carrière de longue durée, et notamment par les banques commerciales ou le Crédit national.

En deuxième lieu, l'investisseur ne prend des positions parfaitement rationnelles que s'il a pour seul objectif de valoriser son apport, et ne peut établir des relations parfaitement confiantes avec ses partenaires industriels que si leurs intérêts sont identiques ; or tel n'est pas le cas lorsqu'une participation est prise par un établissement de crédit qui se préoccupe principalement de préserver ses créances ou de se créer une clientèle captive pour se réserver des retombées bancaires.

Enfin, l'exercice de cette activité suppose que soient maintenues des relations personnelles et des communications rapides, voire même instantanées, entre les chefs d'entreprise, les spécialistes qui traitent leurs dossiers et la hiérarchie qui arrête les décisions ou les propositions soumises aux organes délibérants. L'expérience donne à penser que cette condition n'est plus remplie lorsque

l'effectif des cadres opérationnels excède la trentaine. Or une part importante du temps de ces cadres est absorbée par le suivi des affiliés. L'idée suivant laquelle la mission dont il s'agit pourrait être confiée à un organisme unique, au sein duquel la circulation des informations et la préparation des décisions prendraient nécessairement un caractère formaliste et bureaucratique, est donc absurde.

Cette analyse conduit, au contraire, à suggérer la mise en place d'un système pluraliste comprenant un certain nombre d'organismes autonomes auxquels pourraient être reconnues des vocations dominantes. Mais entre ces organismes il serait préférable de laisser subsister des plages de recouvrement pour préserver, avec une concurrence suffisante, la liberté de choix des entreprises et une information parfaitement fiable des administrations intéressées. Pour ce faire, il conviendrait de rétablir la spécialisation des banques, telle qu'elle existait avant les réformes de 1967, et de promouvoir des regroupements tendant à rationaliser la répartition des portefeuilles détenus par les établissements des secteurs public ou semi-public. Complétée par un renforcement des moyens dont disposent les sociétés de développement régional, cette mesure permettrait de doter notre pays d'un réseau capable de transformer en décisions opérationnelles les orientations arrêtées par les Pouvoirs publics, même au niveau des petites et moyennes entreprises.

Ce réseau pourrait être alimenté en ressources par le Trésor, étant observé que les moyens budgétaires que celui-ci peut consacrer à la politique industrielle exerceraient un effet de levier nettement plus important que les prêts traditionnels du FDES s'ils prenaient la forme d'apports de fonds propres ou d'avances remboursables sous des conditions définies par des contrats de croissance. Il pourrait, également, recevoir des concours des banques commerciales, dont ses interventions conforteraient les créances. En particulier, la création d'une obligation d'emploi déterminée en fonction de l'augmentation de leurs crédits, c'est-à-dire des risques générés par leurs prêts, permettrait de combiner l'alimentation de l'industrie en fonds propres et le contrôle de la masse monétaire. Mais ces ressources pourraient n'être nécessaires que pendant une période transitoire, le système devant se donner pour objectif d'assurer la rotation des capitaux mis à sa disposition et de rentabiliser ses apports.

10° *La médiation des organismes spécialisés pourrait être aménagée de façon à associer l'épargne au redéploiement industriel.*

De ce point de vue, l'attention doit être appelée sur l'évolution inquiétante des placements. Les cours de bourse ont connu un véritable effondrement et portent sur les chances de nos entreprises

des appréciations excessivement pessimistes ; cet état de choses fait pratiquement obstacle aux augmentations de capital, les épargnants n'étant guère disposés à investir leurs disponibilités dans des valeurs dont le rendement net, compte tenu de la dépréciation monétaire et des moins-values subies, a été largement négatif au cours des dernières années. Ce phénomène ne concerne pas seulement les particuliers : les compagnies d'assurances affectent à l'achat ou la souscription d'actions françaises moins de 10 % de leurs ressources. Cette situation n'est pas compatible avec le maintien d'une économie de marché et compromettrait gravement le redéploiement de notre industrie, qui exigera des fonds propres importants, si cette tendance n'était pas renversée ou si l'État ne se substituait pas à une épargne défailante.

La correction de cet état de choses passe nécessairement par la mise en œuvre d'une politique qui conduise l'opinion à faire confiance à l'avenir de la monnaie et de l'industrie nationale. Mais cette condition ne saurait suffire. L'épargne ne peut participer utilement aux risques des activités productives que si elle peut être informée de leurs chances. Or les investisseurs institutionnels, qui réunissent la part la plus importante des ressources susceptibles d'alimenter le marché financier, et qui assurent, en tout état de cause, son animation, ne sont en mesure de suivre qu'un nombre de valeurs limité. Ce facteur explique, plus que tout autre, pourquoi l'essentiel des transactions porte sur quelques titres et pourquoi les entreprises moyennes, même performantes, ne peuvent qu'exceptionnellement bénéficier des facilités procurées par la Bourse.

Pour remédier à cette carence, il serait souhaitable que les organismes d'intervention évoqués plus haut soient prolongés par des sociétés de portefeuille dont ils partageraient la gestion avec des investisseurs institutionnels. Cette formule leur permettrait d'assurer le reclassement des opérations qu'ils auraient lancées et dont le succès aurait été vérifié, et d'affecter les ressources ainsi dégagées au financement de nouvelles initiatives. Elle faciliterait les apports dont ont besoin les entreprises moyennes, ou la solution des problèmes posés par le caractère familial de leur capital. De façon plus générale, elle assurerait la participation de l'épargne au redéploiement industriel.

Une politique de cette nature, bien entendu, n'est concevable que si l'épargnant peut obtenir une rémunération à la mesure des risques auxquels il s'expose. De ce point de vue, deux mesures paraissent nécessaires. Il faut reconsidérer, tout d'abord, la pratique habituelle des sociétés françaises, qui consiste à tout mettre en œuvre pour dissocier la rémunération de l'actionnaire des résul-

tats de l'entreprise. Cette pratique, qui permet aux dirigeants de ne pas mettre en pleine lumière les incidences de leur gestion en distribuant des réserves pendant les années difficiles, soumet l'épargne aux décisions arbitraires de la technostructure dominante. Elle prive les placements en fonds propres des motivations ludiques qui incitent les Français à soutenir l'élevage des chevaux de course plutôt que le développement de leur industrie. D'autre part, la rémunération des fonds propres est pénalisée par la double imposition dont elle est l'objet. L'effacement pur et simple de celle-ci serait contestable, dans la mesure où il ferait bénéficier d'un enrichissement sans cause les détenteurs de capitaux existants. Il serait normal, en revanche, d'assurer la transparence des sociétés à l'égard des nouveaux apports, en vue de doter les épargnes nouvellement investie d'un statut équitable. Cette innovation devrait être combinée avec des dispositions tendant à effacer les conséquences de l'inflation, pour éviter la distribution de dividendes fictifs.

Les mesures récemment votées par le Parlement — notamment la création d'actions sans droit de vote — étaient tout à fait souhaitables. Il n'est cependant pas certain qu'elles aient toute l'ampleur et la souplesse nécessaires pour obtenir un déplacement significatif de l'emploi de l'épargne.

*
* *

Au terme de cette analyse, qui ne pouvait que tenter de dégager des orientations et de souligner à quelles conditions pourrait être assurée leur cohérence, il ne paraît pas inutile de rappeler l'importance de l'enjeu.

La France ne pourra préserver ses chances, son niveau de vie et ses ambitions que si elle participe avec succès aux échanges qui ne cessent d'accroître l'interdépendance de tous les pays du monde. La médiocrité de ses ressources naturelles, au demeurant, ne lui laisse pas le choix : pour se procurer l'énergie et les matières premières dont elle a besoin, elle devra exporter des produits auxquels elle aura ajouté une valeur par son travail. Les ressources financières qu'elle pourra obtenir pour compenser l'insuffisance éventuelle de ses exportations seront, nécessairement, temporaires et limitées, et l'exposeront toujours au risque d'aliéner sa liberté d'action.

Considéré de ce point de vue, ce qu'il était convenu d'appeler l'impératif industriel revêt une dimension qu'il convient de méditer. Le progrès humain ne s'accommode ni de la régression ni de la soumission. Notre pays ne pourra réaliser ses ambitions sociales,

faire disparaître les injustices et réduire les inégalités inutiles que s'il se dote des moyens de cette politique. Ce qui est en cause, c'est la possibilité, pour notre peuple, d'exercer un choix de société parfaitement libre.

*
* *

Au terme de ce long examen de l'industrie française, par-delà la multiplicité et la complexité des actions à mener, **une impression fondamentale se dégage.**

Si le premier objectif de la politique française — équilibrer la balance commerciale — est pour le moment atteint dans les conditions et sous les réserves que nous avons énumérées, le second — mettre l'économie française en état de soutenir la compétition internationale — reste devant nous. Il implique une reconversion douloureuse et parfois cruelle pour les entreprises, pour les salariés et pour certaines régions.

Dès lors, ce qui est fondamental c'est de bien distinguer la nécessité pressante des opérations de sauvetage du redéploiement qui, lui, est affaire de stratégie fondamentale pour l'avenir et non de tactique ponctuelle pour l'immédiat. On ne pourra mener avec succès une politique de reconversion qu'en anticipant les évolutions possibles, en devançant les difficultés de façon à ce que ses mécanismes soient en place et fonctionnent avant que la concurrence ne nous mette au pied du mur.

Tout cela suppose un système de recherche capable de se porter massivement et vite sur un secteur « utile ».

Dépourvus de matières premières, nous n'avons d'autres choix que de devenir des innovateurs, des découvreurs, des transformateurs, des anticipateurs. Il faut y consacrer « l'essentiel » de nos moyens.

D'où l'importance de l'innovation et au premier chef du renouvellement de sa conception :

— elle n'a pas à rechercher uniquement des technologies massives : de petites découvertes, de petites adaptations sont susceptibles de développements exploitables avec succès ;

— elle doit être décentralisée dans ses décisions et ses moyens financiers : elle se manifeste souvent au niveau de la petite ou de la moyenne entreprise ;

— elle doit anticiper les besoins de la société post-industrielle où coexisteront sans doute deux formes, l'une de technologie sophistiquée, l'autre de décentralisation agraire ;

— elle a un rôle capital à jouer pour l'époque où le gaspillage ne sera plus possible ;

— elle doit être rendue possible en dehors des voies ouvertes et privilégiées des grands laboratoires ;

— elle doit enfin bénéficier de procédures — financières notamment — plus souples.

Il serait étonnant que les Français dont l'ingéniosité s'est longtemps accommodée d'une extrême pauvreté de moyens pour faire tant de découvertes individuelles, ne sachent pas, moyennant un climat favorable, exceller dans l'innovation d'aujourd'hui et de demain.

CHAPITRE X

Autres aspects du commerce extérieur.

Ayant consacré au « complexe agricole », au secteur énergétique et à l'industrie de longs développements, la seconde partie du rapport « Les données nationales, analyse des faits et tendances » devrait faire une place substantielle à plusieurs secteurs dont on ne saurait sous-estimer l'importance : la main-d'œuvre qui joue dans nos équilibres extérieurs un rôle fort important, les services, banques, assurances, transport qui constituent l'une de nos faiblesses, le tourisme qui se développe et auquel notre pays, fort bien doté par la nature pourtant, n'a pas consacré une suffisante attention, l'ingénierie, la réalisation de grands travaux dont l'influence à terme est plus grande encore que leur contribution immédiate à l'équilibre, le commerce extérieur enfin, en tant qu'activité spécifique, qu'on l'aborde sous l'angle de l'intervention publique ou au niveau des entreprises.

Le temps a manqué à votre groupe de travail pour approfondir chacun de ces secteurs d'une façon convenable. Il le regrette. Mais il était prisonnier de son choix initial : la mise en état de notre appareil de production tout entier est la condition et le facteur déterminant du bon comportement de notre pays vis-à-vis de l'extérieur. Ainsi votre rapporteur ne peut que suggérer l'approfondissement ultérieur des secteurs insuffisamment traités : tourisme, assurance, transport, ingénierie et grands travaux. De même devrait être approfondie à nouveau l'étude de notre balance en matière de brevets : elle n'a pas une place tout à fait négligeable dans notre équilibre général, mais surtout elle est significative de notre dépendance technologique. Son redressement sera le fruit et le symbole de notre effort.

§ 1. L'EMPLOI ET LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Au moment de la constitution du groupe de travail, auteur du présent rapport, la présence de membres de la Commission des Affaires sociales en son sein a surpris. C'était ignorer trois phénomènes importants : l'effet sur le niveau d'emploi que peuvent avoir certaines importations en provenance en particulier du Tiers-Monde, le rôle que joue chez nous une main-d'œuvre étrangère qui exporte une partie de ses gains, mais plus fondamentalement encore l'arbitrage difficile que le pays doit faire et fait tous les jours entre développement de l'emploi et maintien ou plutôt

consolidation des équilibres extérieurs. Sans prétendre traiter ici les trois sujets comme il aurait fallu le faire, nous allons tenter d'en donner les éléments les plus significatifs.

I. — Préoccupé par le déclin de certains secteurs particulièrement sensibles et exposés, le Commissariat général du Plan a constitué un groupe d'études et l'a chargé « d'étudier l'évolution des économies du Tiers-Monde et l'appareil productif français ». En janvier 1978, le groupe, animé par M. Yves Berthelot, a présenté ses conclusions :

« Par un certain nombre de gestes, la France a montré qu'elle avait l'intuition des changements inéluctables en cours dans les relations avec les pays du Tiers-Monde. Par certaines décisions, elle a marqué sa crainte du changement et le risque existe que les réactions de peur ne s'étendent. Ce rapport a montré que jusqu'ici les aspects positifs des relations avec le Tiers-Monde l'emportaient sur les aspects négatifs même en terme d'emploi. Il estime que, pour le moyen terme, ces relations seront favorables ou défavorables selon l'attitude adoptée dès maintenant. Il marque la nécessité d'articuler étroitement politiques extérieures (commerce et coopération) et politique économique intérieure. Les décisions à prendre embrassent de nombreux domaines et leur cohérence ne peut être assurée que par une vue claire des évolutions en cours et des buts à atteindre ; elles exigent surtout une volonté courageuse, car les pressions immédiates sont contradictoires, et une action d'information car les esprits n'y sont pas préparés. Ce rapport appelle un débat avec l'ensemble des forces économiques et sociales. La mise en place d'un dispositif permanent d'observation, d'analyse et d'information qui suivrait l'évolution du Tiers-Monde et ses conséquences pour l'économie française répondrait aux exigences d'une situation en constante évolution. »

Ces conclusions ont été confirmées devant le groupe de travail du Sénat par notre compatriote M. Claude Cheysson, membre de la Commission des Communautés européennes, particulièrement chargé d'animer la politique de soutien contractuel que ces communautés conduisent à l'égard de cinquante-trois pays en voie de développement de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ces conclusions ont une particulière importance au moment où s'est engagée la négociation pour la seconde convention de Lomé.

Parmi les neuf pays européens, la France est sans doute celui qui jusqu'ici a fait la plus petite part dans sa consommation aux produits, textiles en particulier, en provenance de pays moins développés. Mais, en même temps, elle est, à terme, nous l'avons vu, l'un des plus menacés pour l'avenir : le niveau relativement bas de ses salaires dans les secteurs concernés la met en effet en concurrence directe avec les pays sous-développés et ne la contraint pas de relever son niveau technologique. En sens inverse, il faut être attentif au fait que ce relèvement du niveau technologique a tendance à accroître l'investissement et à diminuer l'emploi pour un chiffre d'affaires constant et qu'il a pour résultat de nous mettre en concurrence directe avec des partenaires européens et avec l'ensemble des économies industrielles développées. Ainsi la voie est fort étroite et le groupe de M. Yves Berthelot avait raison de souligner la nécessité d'articuler étroitement politique extérieure (commerce et coopération) et politique économique intérieure et de dire que les décisions à prendre « exigent surtout une volonté courageuse ».

Nous avons évoqué le problème dans le chapitre consacré à l'industrie. Nous y reviendrons au moment où nous évoquerons en conclusion des moyens de pilotage de l'économie nationale. Nous ne pouvons pas ne pas dire ici avec force que tout semble montrer que l'articulation entre les exigences de l'emploi et celles de l'équilibre extérieur est cruellement difficile. Mais elle peut être obtenue sans doute à condition qu'on le veuille et suffisamment à l'avance, qu'on prenne enfin le soin d'associer à l'étude, à la prévision, à la décision, à l'action tous ceux que le problème concerne : travailleurs, entreprises, responsables locaux aussi, puisque dans les reconversions dont il s'agit la survie de certaines régions est en balance.

Prenons-y garde, l'opinion n'acceptera pas longtemps que l'emploi et l'aménagement du territoire soient sacrifiés aux exigences de nos équilibres extérieurs : vouloir cet équilibre, c'est vouloir l'adhésion du corps social tout entier à une politique qu'il aura comprise, parce qu'on la lui aura expliquée.

II. — Parmi les réactions que suscite la crise de l'emploi, il en est une dont il convient de se méfier plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici. La xénophobie et une xénophobie doublée d'un odieux racisme nous guette au moment où le chômage s'accroît, alors que deux millions de travailleurs étrangers sont chez nous.

Les dommages moraux de comportements xénophobes doivent être évoqués d'un mot : ils avilissent ceux qui les adoptent. Les dommages politiques que provoquent de tels comportements doivent être soulignés aussi.

Mais soyons lucides : cette main-d'œuvre a été nécessaire à notre développement économique et si pendant les vingt-cinq ou trente ans qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, nous n'en avons pas disposé, comme nous avons disposé des migrants agricoles, notre appareil industriel aurait été paralysé faute de bras. De surcroît, cette main-d'œuvre étrangère, dont l'éventail professionnel est très disymétrique puisqu'elle occupe 90 % des échelons les plus bas de la hiérarchie, nous est aujourd'hui encore indispensable : bien des emplois qu'occupent aujourd'hui des travailleurs immigrés ne trouveraient pas « preneurs » parmi les Français s'ils étaient désertés par ceux qui les occupent. Il est des branches entières qui seraient frappées de paralysie si elles devaient compter sur la seule main-d'œuvre nationale. Elles n'en sont pas menacées dans la mesure où les pays d'origine des travailleurs immigrés connaissent des difficultés économiques supérieures aux nôtres et que Portugais, Algériens, Espagnols ou Tunisiens risqueraient fort de connaître chômage et pauvreté s'ils rentraient chez eux. Ceux-là le savent bien qui se paient le luxe de s'en prendre aux étrangers et de satisfaire leurs passions les plus inavouables. Ils s'attaquent à des hommes sur lesquels ils savent que l'économie française pourra encore compter demain.

A cette vérité, deux « politiques » mises en place depuis quelques années ont tenté de faire face : la première tend à faire aux immigrés la place qu'ils méritent et que nous suggèrent les principes de civilisation auxquels nous tenons. Devenue moins accueillante depuis quelques années, la France tente de réserver meilleur sort à ceux qu'elle emploie. Le chemin est encore long à parcourir qu'il s'agisse d'hébergement, d'éducation ou de salaire. L'amélioration de ces conditions nous garantira l'afflux des travailleurs dont nous avons besoin.

La seconde politique se développe sous la dénomination de « valorisation du travail manuel » que nous avons longuement évoqué dans le chapitre précédent. Elle a un objectif immédiat : permettre — par la formation, le salaire et les conditions de travail — aux « cols bleus » de n'être pas moins considérés que les cols blancs. A terme, elle prétend, cette valorisation étant enfin inscrite parmi nos données sociologiques et culturelles, provoquer un renversement de nos tendances et faciliter l'orientation d'un flux croissant de jeunes vers les travaux directement productifs de l'industrie, de l'artisanat, des métiers agricoles et para-agricoles. La valorisation du travail manuel n'est pas substantiellement amorcée. Le lieu n'est pas d'en analyser les raisons mais seulement d'indiquer que cette politique est d'intérêt national évident et que pour atteindre aux objectifs que l'on se propose il sera sans doute nécessaire de changer de méthode et de mobiliser davantage

de moyens. Il ne s'agit point de contester la tendance de nos systèmes de travail à développer le secteur tertiaire au détriment du primaire puis du secondaire. La tendance est irréversible et positive. Il s'agit que nous trouvions nous-mêmes en nous-mêmes un meilleur équilibre et que nous fassions enfin que tout travail soit considéré.

A côté de ces considérations culturelles, sociales et politiques, il nous revient de souligner l'importance des sommes que les étrangers travaillant en France exportent dans leur pays. Sans doute contribuent-elles à équilibrer la balance de ces pays vis-à-vis de la France. Il demeure que sous cette réserve, tout travailleur étranger « économisé » contribue à nos équilibres (le montant des transferts d'économies de salaires est annuellement de 6 à 8 milliards de francs par an).

On ne saurait quitter cet aspect du problème de l'emploi sans faire allusion au problème central du déclin de la démographie française. Il n'est plus un seul responsable politique français qui ne considère avec inquiétude les conséquences graves qu'il comporte à terme. A l'extérieur sans doute, sûrement, mais aussi au niveau de nos équilibres intérieurs : nos avantages sociaux, notre niveau de vie et notre compétitivité seraient gravement menacés si, faute d'un redressement démographique, le déséquilibre population active-population totale se dégradait.

III. — Le troisième aspect du problème de l'emploi que ce chapitre entend aborder est de tous le plus important : il constitue à la vérité la matière du rapport tout entier. Il s'exprime en trois chiffres dépourvus d'ambiguïté : toutes choses égales d'ailleurs, 1 % de croissance en plus c'est 100 000 chômeurs en moins et c'est 5 milliards de francs de déficit complémentaire de notre balance des paiements !

Toutes choses égales d'ailleurs, il faudrait choisir entre l'équilibre et l'emploi. L'objet du présent rapport est de dire que les choses peuvent être autres et d'esquisser les voies de ce « New Deal », de ce nouveau pacte, de cette nouvelle donne.

§ 2. LES SERVICES BANCAIRES

De tous les « services » qui contribuent à nos équilibres extérieurs, la banque est de très loin le plus significatif et le plus déterminant. Ayant renoncé à traiter du tourisme, des transports, des assurances, des brevets, de l'ingénierie et de la conduite des grands travaux, nous nous contenterons ici de présenter quelques remarques. L'importance et la difficulté des problèmes que pose le système bancaire français sont au demeurant telles que le Ministre de

L'Economie a décidé tout récemment de confier à un très haut fonctionnaire et à un groupe de travail d'étudier la réalité bancaire française et les orientations qu'il est souhaitable de lui donner. Dans le volume des contributions joint au présent rapport, le lecteur trouvera quatre analyses fort utiles. Il apparaîtra pourtant que « l'optimisme » qu'elles manifestent ne concorde pas avec les propos tenus par telle ou telle autre personnalité entendue et qui, elle, avait la charge d'une entreprise industrielle.

L'on peut dire que depuis quelques années les banques françaises ont fait un effort important pour apporter une assistance « technique » différenciée adaptée aux entreprises travaillant à l'étranger. Elles y ont multiplié leurs implantations, créé de véritables réseaux d'information et des procédures efficaces. Comme elles l'ont fait sur le territoire national. La concurrence aidant, l'ingéniosité est venue aux banquiers. Et c'est bien. Et c'est méritoire.

Mais s'agit-il seulement de cela ? Il serait tout simplement absurde de l'affirmer. La banque est plus que toute autre entreprise le révélateur et l'acteur du développement économique. Nous en avons traité dans le chapitre précédent.

Revenons-y en quelques lignes. Tant que le banquier considérera que son activité a pour seul objectif son profit direct et que son intervention doit être entourée de toutes les garanties, tant qu'il n'attendra pas son profit du profit des entreprises auxquelles il fournit les moyens nécessaires, tant que les vieilles structures industrielles très patrimonialisées auront sa préférence ; tant que les équipes d'hommes et leur savoir technique et leur connaissance du marché ne constitueront pas cautions suffisantes, tant que nous aurons des banques riches et des entreprises pauvres, notre économie n'aura pas trouvé les moyens de son expansion. Ne peut-on rêver que dans l'avenir les banques puissent faire preuve d'autant de créativité et de compétitivité dans leur action économique qu'elles ont fait preuve de perspicacité et d'habileté dans la détection des « bons coins » pour multiplier leurs guichets et se tailler mutuellement des croupières ?

Le portrait est sévère. Il a moins pour objet de porter accusation que de permettre à des non-spécialistes comme le sont les membres du groupe de travail de discerner les directions dans lesquelles il semble qu'un effort doit être accompli. Bien révélatrice de tout un système de pensée est la pratique « bien de chez nous » qu'on appelle « tour de table ». Elle consiste en ceci. Lorsqu'une entreprise se trouve avoir besoin d'un financement substantiel il est fort rare, sauf à donner des gages au-dessus de tout soupçon,

qu'elle puisse trouver une seule banque pour lui monter son crédit. La ou les banques dont elle est la cliente attirée organisent une réunion au cours de laquelle le plus grand nombre d'établissements possible se partagent le ... gâteau empoisonné. On équilibre les risques mais de telle sorte que personne, pas même le leader, ne se sent assez directement concerné pour s'engager de toutes ses forces dans le combat de l'entreprise. Chacun apporte son aumône mais l'entrepreneur reste cruellement seul.

Frappé de ces impressions, votre rapporteur a, de peur d'être injuste ou maladroit, interrogé deux personnalités étrangères compétentes, l'une appartenant à l'administration de la CEE, l'autre jouant un rôle important dans la banque suisse. Interrogées sur la capacité des banques françaises à devenir des facteurs déterminants du redéploiement économique de notre pays, elles ont l'une et l'autre formulé le même diagnostic. Le système bancaire français n'a connu de grande époque et encore, qu'il y a un peu plus d'un siècle ; depuis il a connu un long effacement. Récemment, il a accompli un redressement méritoire mais il est très loin de se situer au niveau d'efficacité des systèmes bancaires des pays comparables aux nôtres. Ce qui est en cause, ce n'est pas l'ingéniosité des banquiers mais la conception française de la banque, de ses interventions, du partage des responsabilités et des risques entre elle et l'entreprise industrielle et commerciale. « Vous ne pourrez pas, disaient mes interlocuteurs, réaliser vos ambitions si votre système bancaire n'est pas au premier rang de ceux qui accomplissent leur nécessaire « redéploiement » comme vous dites. Encore ce redéploiement n'est-il pas seulement stratégie géographique d'implantation mais nouvelle définition ».

Evoquant ici les circuits financiers et l'organisation des flux de capitaux, votre groupe de travail manquerait gravement à son devoir s'il ne soulevait un problème difficile. Celui du foncier et de l'immobilier.

En période de croissance, la propension à l'investissement immobilier et foncier a des avantages et des inconvénients. En période de croissance moindre, il faut prendre garde à ce que le placement foncier et immobilier ne draine des fonds au détriment de l'investissement productif. En période d'inflation, la sécurité qu'offre le placement foncier en particulier constitue un irrésistible attrait et favorise l'inflation en rendant la demande foncière très vite supérieure à l'offre.

Tout doit être mis en œuvre (impôt, crédits, incitations, informations) pour provoquer à cet égard des comportements positifs pour l'ensemble de l'économie.

C'est une entreprise d'autant plus difficile que le placement a non seulement cessé d'être rémunérateur mais qu'il n'a pas même assuré la constance du capital. Les seuls gains boursiers sont spéculatifs. D'où l'attitude de l'épargnant français moyen qui est d'autant moins tenté de prendre le risque industriel qu'il a peu de chance d'en profiter. Et comme les motivations du guichetier de sa banque ne concernent pas une assistance à la création et à la gestion de petits portefeuilles, il ne faut pas s'étonner si l'épargnant français n'a pas épousé l'industrie.

§ 3. L'ENTREPRISE ET LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Nous analyserons plus loin les interventions publiques en matière de commerce extérieur. Arrêtons-nous un instant à l'aspect commerce extérieur de l'activité des entreprises.

Ayant l'intention de proclamer dans les conclusions du présent rapport que le destin national ne saurait être « abandonné » à l'action et aux résultats des entreprises, votre groupe de travail est très à l'aise pour dire avec force que l'activité du commerce extérieur relève essentiellement des entreprises. L'équilibre de nos échanges extérieurs ne sera pas sauvé par un corps zélé et compétent de fonctionnaires titrés, mais par une légion d'entreprises où service de production, service de prospection et service après vente sont étroitement articulés les uns aux autres et commandent le destin de l'entreprise à proportion de leurs réussites.

Nous avons dit que peu d'entreprises françaises avaient « accès » aux marchés extérieurs. Malheureusement beaucoup de celles qui y ont accès n'ont pas organisé leurs structures et les mentalités n'y ont pas suffisamment évolué en fonction de l'existence du marché extérieur considéré comme une donnée stratégique constante de l'entreprise elle-même.

Les auditions auxquelles votre groupe de travail a procédé ont permis de dégager un certain nombre de données qui sont autant d'appels à l'effort :

I.— L'héritage commercial français est beaucoup moins riche, beaucoup moins ancien que l'allemand, l'anglais ou l'italien. Cela est le résultat d'une conception générale très autonome de l'intérêt national d'un pays qui trouvait en lui-même son équilibre, après y avoir trouvé longtemps les fondements de sa supériorité sur les autres. La chose s'exprime de multiples façons : la place du cadre commercial n'est pas dans l'entreprise, comparable à celle des cadres technique, administratif ou financier, même s'il arrive que son système de rémunération soit favorable. C'est déchoir pour un ingénieur que d'être un vendeur. Dans la logique de cette hiérarchie

subtile qui ne s'inverse que très lentement, c'est en France le commerçant qui doit vendre ce que l'ingénieur fabrique et non l'ingénieur qui doit fabriquer ce que le vendeur demande : rien n'est plus contraire à notre esprit, à notre « monde » que le « marketing » que l'on peut définir comme l'art de se découvrir ou de se conquérir un créneau de vente pour être le premier à l'occuper. Nous avons eu longtemps une industrie (et une agriculture) à la mesure de notre marché intérieur, qui nous dispensaient de rechercher des débouchés uniquement bons pour absorber les surplus.

II. — De là une certaine conception artisanale des choses. Dès lors qu'il n'y a pas de synergie production-vente, il n'y a pas réseau commercial omniprésent. Le propre de l'industrie française, de l'agriculture aussi, a longtemps été d'opérer par commandos et de répudier la stratégie d'occupation du terrain. Il est à cet égard très intéressant de connaître l'opinion de nos concurrents ou de nos clients. Ils sont d'accord pour dire que nous avons des équipes capables de monter de très « beaux coups » mais que les beaux coups représentent peu de chose par rapport aux courants que l'Allemagne et le Japon sont parvenus à créer de longue date et à entretenir sans défaillance. Nos succès dans le domaine des grands équipements industriels résultent sûrement de l'existence en France d'ensembliers compétents et compétitifs. Ils ne sont que la contrepartie heureuse de notre faiblesse dans le quotidien. Le commerce international bâtit ses succès sur un labeur modeste et nous aimons les cocoricos. Plus peut-être que les autres pays vendeurs, nous sommes tentés de pratiquer sur les pays acheteurs des « pressions » gouvernementales opérationnelles.

III. — Ainsi sommes-nous moins capables que les Allemands d'assurer le suivi des affaires. Or il est aussi important — en terme de ventes — et aussi difficile de garder un marché que de le conquérir.

IV. — Héritage d'une industrie peu tournée vers l'extérieur, ces comportements sont aussi l'expression concrète de données humaines : les Français ne sont bien que chez eux et l'on a les plus grandes peines à implanter des cadres à l'étranger comme à obtenir que les équipes volantes d'intervention ne prennent pas ferme leur billet de retour avant même d'être parties. Quelle différence avec les Japonais, les Allemands, les Hollandais ou les Suisses ! Ils sont partout, se collent au client comme l'arapède au rocher, s'installent dans un hôtel pour le temps qu'il faut.

V. — L'une des conséquences de cette différence des comportements, c'est la différence du niveau d'information sur les marchés qui existe entre les entreprises françaises et étrangères. Un com-

mando gagne une bataille, il ne connaît pas le terrain qu'il a conquis. Connaître le terrain, c'est connaître non pas seulement les hauts fonctionnaires, les PDG ou les directeurs commerciaux que l'on visite dans leurs bureaux ou que l'on invite au restaurant, c'est connaître le pays lui-même, ses tendances, ses besoins, ses mentalités. Ce problème mériterait à lui seul qu'on lui consacre de très longs développements. Il serait aisé de démontrer que les succès extérieurs de certaines entreprises françaises sont dus à la constitution menée avec patience de tels réseaux de présence et à la formation d'un personnel adapté plus encore qu'à la nature de l'objet vendu. Il serait plus intéressant mais singulièrement plus difficile d'analyser comment ces myriades d'informations sans grand intérêt immédiat, transmises chaque soir par télex par toutes les équipes japonaises à travers le monde, constituent pour les ordinateurs des grandes firmes et du MITI une nourriture fantastiquement riche sur la base de laquelle s'élaborent et se transforment au jour le jour toutes les stratégies japonaises.

VI. — Car l'information sur la réalité économique-commerciale de chaque pays et du monde constitue une matière première aussi indispensable que le pétrole, le fer ou le bois.

VII. — Sans doute les choses évoluent-elles en France dans le bon sens, il faut le souligner, mais sans doute aussi n'évolueront-elles, de façon plus décisive encore que si dans nos mentalités et nos procédures, l'investissement commercial rejoint et dépasse en « dignité », en valeur marchande, en « fiscalité » l'investissement machine et l'investissement béton. Mieux vaut une entreprise qui a un marché et de vieux bâtiments qu'une entreprise qui étale d'admirables façades et d'impressionnants parcs de machines : il faut moins de temps pour construire une usine ou pour acheter les appareils les plus compliqués qu'il n'en faut pour se constituer une clientèle.

VIII. — C'est ici qu'il faut sans doute aborder, mais fermement, le problème que posent les investissements à l'étranger auquel nous avons déjà fait allusion dans le chapitre précédent. Il faut d'abord savoir que cette tendance qu'ont les entreprises industrielles à s'implanter hors des frontières nationales crée des difficultés dans presque tous les pays : les Etats-Unis ont connu des débats intérieurs passionnés. Les syndicats accusent les groupes de nier volontairement le chômage qu'ils estiment en résulter. Il faut dire ensuite qu'il n'est pas évident que si certaines précautions sont prises, le bilan emploi de ces implantations soit, toutes choses prises en compte, négatif pour la main-d'œuvre nationale. Il faut surtout affirmer que ces implantations sont souvent nécessaires à la percée commerciale.

Prenons deux cas limites : les Etats-Unis d'Amérique protègent leur marché par des mesures non tarifaires qui résultent, d'une part, du « Buy American Act » et, d'autre part, de la pratique de l'« American Selling Price ». La première privilégie la production nationale ; par la seconde, l'administration nationale s'arroge le droit de déterminer la valeur en douane des objets importés. Le barrage que constituent ces pratiques rend soit impossible, soit excessivement difficile et en tout cas aléatoire, la vente à partir d'un territoire étranger. En revanche, l'implantation industrielle, par rachat ou par création, permet d'opérer sur le territoire américain et l'acte industriel permet de transférer de façon beaucoup plus aisée des éléments, des sous-ensembles, des technologies « made in France ».

Le second cas pourrait être celui de l'Algérie, de la Roumanie ou du Nigeria qui sont acheteurs, faute d'en fabriquer, de voitures automobiles étrangères. Ils se lassent un jour d'importer des voitures toutes faites. Ils aspirent à les monter sur place, puis à fabriquer sur place quelques éléments de ces voitures, puis à passer avec la firme concernée un accord tendant à l'implantation d'ateliers capables de fabriquer au-delà des besoins locaux et donc à l'exportation vers le « pays d'origine », la France par exemple, une partie de leurs excédents. Du point de vue du « pays d'accueil » la pratique n'est que légitime : elle assure la formation et l'emploi d'une main-d'œuvre abondante, elle contribue au « décollage » économique nécessaire. Du point de vue de la firme, la pratique est mieux qu'acceptable, car elle assure un courant de ventes et parfois la fourniture d'éléments d'un prix de revient moins élevé que le prix de revient national. De surcroît, cette pratique permet un meilleur amortissement des énormes investissements que représentent l'étude, la mise au point, la mise en fabrication et le lancement d'un nouveau modèle.

Reste le point de vue national. Il est essentiel parce que nous connaissons le chômage et que nous manquons de capitaux pour assurer notre propre développement. Notons d'abord que si le Gouvernement français faisait obstacle à de telles pratiques sans que les autres pays en fassent autant, les firmes françaises et leurs produits seraient éliminés de ces marchés en voie d'industrialisation. Notons ensuite que, tout compte fait, l'économie française est aujourd'hui encore largement bénéficiaire de ce système d'échanges.

Il demeure que des précautions doivent être prises car, à la longue, nous l'avons vu pour le textile, des déséquilibres se créent et deviennent fort dangereux. Mais nous touchons là à quatre problèmes essentiels :

1° Le nouvel ordre économique international ;

2° La planification concertée des pays en développement et des pays en redéploiement ;

3° L'obligation où nous sommes de nous lancer dans une « course en avant technologique » pour nous évader volontairement et ordonnément des marchés contestés et nous consacrer aux marchés porteurs ;

4° Enfin la sauvegarde d'une capacité de résistance à des crises susceptibles d'aggraver une situation de l'emploi plus que préoccupante. Les trois premiers problèmes constituent, si l'on ose ainsi s'exprimer, la toile de fond de notre rapport ; quant au quatrième, il vise expressément cette clause de sauvegarde programmée et contractuelle qui doit figurer parmi les règles du commerce international. Nous y reviendrons.

IX. — Mais arrêtons-nous davantage aux problèmes « commerciaux ». Après les avoir traités globalement, il faut souligner la différence qui existe entre les groupes importants qui peuvent se doter, par services intégrés ou sociétés filiales, des moyens d'une action marchande efficace et les entreprises, qu'elles soient petites, moyennes ou moyennement grandes, qui ne peuvent se créer, à elles seules, de tels moyens. Elles ne peuvent, vu leur taille, que procéder par « commandos », par coups d'éclat. Elles ne peuvent être présentes en permanence. Or, nous l'avons vu, la participation de l'entreprise moyenne est essentielle à l'équilibre de nos échanges extérieurs. Pour trois raisons : quelques grands groupes ne peuvent suffire seuls à cet équilibre, il faut l'armée des obscurs ; mais aussi parce que la France ne prendra la mesure des réalités extérieures que si le nombre des entreprises et donc des travailleurs et des responsables engagés dans le débat s'accroît substantiellement : le marché extérieur n'est pas l'affaire des gros, il est l'affaire de tous. Enfin, les groupes manquent souvent de l'adaptabilité, de la rapidité de réponse, de la créativité que requièrent bien des clients.

Regardons ce qui se passe en Allemagne : beaucoup plus d'entreprises que chez nous y sont engagées dans « l'aventure extérieure », précisément parce que, compte tenu des organisations existantes, il ne s'agit plus tout à fait d'aventures. Voilà des siècles qu'existent des « sociétés de commerce international » qui, implantées à Brême ou Hambourg ont joué tout à la fois le rôle de services commerciaux communs, de réseau permanent d'implantation sur les marchés, de système de collecte et de traitement de l'information, de services communs de marketing, d'ensembliers industriels présentant des ensembles intégrés ou des gammes complètes de produits, de véritables organes d'étalement des risques, de financiers et plus récemment de gestionnaires des

« compensations » sur des marchés où cette pratique est devenue chose courante. Si le système japonais, celui des Shoshas, terriblement efficace aussi, ne peut servir de modèle, le fonctionnement du système allemand doit nous inciter à favoriser le développement d'organes spécifiques de commerce international. Quelques sociétés de ce genre existent ou se créent en France qui, avec prudence mais résolution, tentent de combler notre retard sur l'Allemagne. Il faut les encourager mais il faut savoir que ce retard existe et qu'il constituera pour longtemps un handicap sérieux. Une autre pratique existe, en France, que le Gouvernement encourage, mais dont on voudrait croire qu'elle n'aura pas pour résultat à terme de provoquer l'absorption des moyennes entreprises les plus « courageuses ». Cette pratique consiste à faire jouer à un grand groupe le rôle de société de commerce international au profit de firmes associées. Il nous faut faire feu de tout bois mais prenons garde que, se considérant à l'inverse comme « prestataires de service », elles ne se sentent pas aussi engagées que ne le sont les sociétés de Brême ou de Hambourg.

Cette question des sociétés de commerce international fait l'objet de nombreux développements dans les contributions qui figurent au volume III de ce rapport. Le problème y est mieux posé que la solution n'y est véritablement fournie. Disons en bref que l'avenir exige que tout doit être fait pour que ces sociétés de commerce international, ces groupements inter-moyennes entreprises de commerce international, ces associations de moyennes et de grandes entreprises permettent à un plus grand nombre d'entreprises d'accéder aux marchés extérieurs.

X. — Parmi les fonctions dont nous avons dit qu'elles sont exercées par les sociétés spécialisées allemandes, il y a la fonction de compensation. Elle se généralise, elle résulte du fait que certains acheteurs entendent payer « en nature » café ou bananes contre automobiles, pétrole contre usines, etc., et les choses peuvent se compliquer à l'infini. Voici donc notre vendeur de quatre cylindres douze chevaux transformé en vendeur de tonnes d'arabica lorsque ce n'est pas de kilomètres de cotonnades. C'est un autre métier et il est dangereusement spéculatif. Et l'on peut connaître admirablement le marché des machines-outils sans savoir « jouer » sur telle ou telle denrée alimentaire, sans être à même de faire des prévisions sur l'évolution du prix du brut départ Golfe persique. Or c'est à prendre ou à laisser et celui qui n'est pas capable de se transformer instantanément en « représentant multi-carte » doit renoncer à vendre sa marchandise. Il faut avoir derrière soi toute une organisation pour apprécier les produits et les risques et pour dire « je prends » avant le concurrent. Les sociétés de commerce

international ou leurs substituts devront être des « sociétés de compensation internationale ». Nous ne pourrons pas échapper à cette nécessité dont on voit quel avantage elle peut créer au profit des grandes multinationales. Mais dans la réalité des choses tant de « politiques », fort profitables pour les opérateurs et détestables pour l'intérêt national, sont possibles que la puissance publique tout en favorisant la création de ces outils doit préciser certains aspects de leur mode d'emploi.

§ 4. PUISSANCE PUBLIQUE ET COMMERCE EXTÉRIEUR

Revendiqué par les entreprises, le commerce extérieur est d'intérêt public : il est donc affaire d'État. Avant d'analyser notre système d'aide et nos structures d'intervention, revenons sur un débat politique qui « empoisonne » la Communauté économique européenne et se développe de façon parfois passionnelle au niveau des instances internationales.

Nous avons dit la montée du protectionnisme, la crise des idées, les pratiques de l'American Selling Price et du Buy American Act. Nous pourrions analyser le vademecum du parfait exportateur allemand soutenu par son gouvernement. Nous aurions plus de peine à décrire par quels procédés discrets mais insurmontables le marché japonais est protégé de toute infiltration extérieure. Il ne s'agit donc pas pour nous Français de plaider coupables mais d'analyser et de comprendre.

Le protectionnisme « sauvage » est une menace pour tous et nous avons tous intérêt à ce que les échanges internationaux se développent. Mais harmonieusement. Nous devons pour cela contribuer à l'énoncé puis à la mise en œuvre de « règles de commerce international ». Mais nous devons vouloir — et reconnaître comme juste — que ces règles favorisent un développement plus rapide de l'économie du Tiers-Monde que celui des pays développés. Mais nous devons enfin et surtout vouloir, coûte que coûte, assurer notre propre survie qui exige développement mesuré et équilibré mais développement quand même.

Le rôle de la puissance publique est donc multiple : négocier à l'extérieur, favoriser le développement intérieur, intervenir positivement et négativement pour assurer les ajustements : négativement, c'est la protection aux frontières, c'est le protectionnisme ; positivement, c'est d'une part l'effort de développement dont il sera question au chapitre de la planification, c'est d'autre part l'aide à l'exportation dont il est question ici.

Nous ne soulèverons ici aucun débat de doctrines. Votre groupe de travail s'y est refusé et nous nous y perdrons. Retenons que l'aide à l'exportation et la protection aux frontières sont des pratiques courantes, qu'elles sont nécessaires mais qu'elles comportent des risques. Tout est, dès lors, question de mesure.

I. — Face à un risque immédiat de destruction d'une branche industrielle ou d'une production agricole, la puissance publique doit pouvoir intervenir et doit intervenir en fermant les frontières mais à plusieurs conditions formelles et politiquement impératives : la fermeture doit être rigoureusement sélective, elle doit être momentanée, le délai ainsi créé ayant pour objet de permettre l'adaptation, la reconversion professionnelle et régionale que la concurrence suggère ou impose. C'est donc une fermeture prise en application d'une clause de sauvegarde qui doit figurer parmi les règles du commerce international. Elle est donc, d'une certaine façon contractuelle et, à ce titre, elle doit être justifiée. Elle comporte engagement d'une adaptation interne. Elle peut, dans ces conditions, ne pas provoquer de mesures de rétorsion. C'est le contraire du protectionnisme sauvage, on pourrait presque dire que c'est un protectionnisme concerté. Il appelle quatre remarques :

1° On mesure à quel point la capacité d'anticiper les événements grâce à un système d'information toujours en éveil peut favoriser les reconversions que la clause de sauvegarde rend possibles ;

2° On devine aussi que l'indépendance nationale, l'autonomie et l'efficacité de l'économie nationale peuvent exiger que certains secteurs soient déclarés hors du champ de la concurrence et donc placés sous sauvegarde permanente, la détermination de ces secteurs faisant l'objet de la négociation internationale (pouvons-nous nous passer de sidérurgie ou de constructions navales ?) ;

3° Cette clause d'autonomie comporterait les plus grands risques de pratiques monopolistiques et abusives si elle était mise en œuvre à l'échelon national. Elle est beaucoup moins perverse à l'échelon de la Communauté ;

4° Parmi les concurrents les plus redoutables figurent des pays à statut social médiéval et qui exportent la semaine de soixante heures d'enfants de douze ans payés en dessous du minimum de survie ; il faut qu'existe, sous contrôle du Bureau international du Travail, une clause de sauvegarde contre le « dumping social » mais qu'elle joue de telle sorte qu'elle oblige les pays qui pratiquent ce dumping à faire évoluer leur propre législation sociale au profit de leurs propres travailleurs.

II. — La négociation internationale conduite par la puissance publique doit tendre à l'élaboration d'un « code de bonne conduite » des sociétés multinationales. Il ne s'agit ici ni de mettre en cause leur existence, ni de les clouer toutes au pilori. C'est un autre débat. Il s'agit de constater qu'elles obéissent à des règles transnationales qui leur sont propres, qui sont de nature strictement économique et financière, qu'elles échappent aux autorités politiques de la plupart des pays dans lesquels elles opèrent, qu'elles peuvent échapper à des lois nationales qui contraignent les entreprises nationales et qu'il est de l'intérêt de tous que les choses soient clarifiées. Il n'y a pas d'ordre économique international qui ne comporte ce code de bonne conduite préconisé plus haut.

III. — Les négociations que conduit la puissance publique dans le cadre du GATT doivent avoir pour objet la disparition des moyens non tarifaires de protection. Ils sont tellement discriminatoires, imprévisibles, « à la tête du client », infranchissables, qu'ils constituent une atteinte grave, irrémédiable à la vente, à cette règle du jeu international qu'il s'agit d'élaborer. Ils sont particulièrement contraires à notre propre mentalité. Notre respect religieux de la règle écrite rend notre Administration parfaitement incapable d'y recourir ou de s'en défendre. De surcroît, aucun progrès en productivité ne permet d'en venir à bout. La chose est d'importance et la négociation internationale est difficile car elle est, en notre nom, conduite par la Communauté et que la Communauté n'a cessé d'adopter au GATT une position défensive. Le temps est peut-être venu d'un changement de ton. La baisse du cours du dollar constituant l'industrie américaine en concurrente dangereuse en même temps qu'elle fait du Gouvernement américain un leader moins crédible, nos partenaires européens choisiront peut-être enfin d'adopter à Genève une position offensive. Il nous faut les y inviter. Pourquoi ne mettrions-nous pas sur la table un « European selling price » ou un « Buy european act » ? N'oublions pas qu'au nom des grands principes, les Etats-Unis, leurs hommes politiques et leurs leaders économiques, ont mis jadis en accusation la politique agricole commune taxée de protectionnisme au moment même où ils conquéraient la maîtrise des marchés mondiaux d'un certain nombre de produits agricoles essentiels. Aucune dissymétrie ne doit plus être acceptée par la Communauté dans ses rapports avec ses partenaires de l'OCDE, américains et japonais en particulier.

IV. — Nous pratiquons, comme tous les pays des « aides » à l'exportation dont le réseau a été lentement élaboré au gré du temps. Esquissé alors que nous n'étions que médiocres acteurs

sur le marché international, il a été progressivement complété sans que peut-être nous ayons pris le soin de mettre en cause les procédures passées au moment où nous mettions en place les procédures nouvelles. De là ce sentiment de foisonnement, d'obscurité, de non-sélectivité. Il semble que tout soit fait pour favoriser ce que, dans les couloirs de Bruxelles, on dénomme les subsidologues, les experts en procédures tendant à gagner des subventions. Il y a là un avantage pour les grandes sociétés qui peuvent s'assurer le concours d'un expert en subventions. Au contraire le patron de la moyenne entreprise est obligé de jouer les polyvalents et se perd dans les voies d'accès aux subsides comme il se perd dans les voies d'accès aux autorisations et autres papiers administratifs nécessaires. Il faut donc rendre plus simple, plus opérationnel notre système d'aide et d'assistance (crédit, assurances, soutiens divers) mais aussi plus sélectif et plus flexible à la fois. Des choses excellentes ont été dites au groupe et votre rapporteur a scrupule à s'y attarder. Pourtant...

V. — Quelle que soit la richesse de nos procédures et l'imagination de nos opérateurs un problème est posé : il est celui des structures. Gageons que s'il se trouvait bien résolu, la plupart des critiques articulées et des difficultés évoquées disparaîtraient comme d'elles-mêmes.

Le Ministère du Commerce extérieur, en cette période où chacun proclame que notre avenir dépend de nos exportations, est chargé de « préparer les décisions du Gouvernement sur la politique du commerce extérieur de la France ». Il n'a peu ou pas d'administrations sous son autorité, son rôle essentiel est en fait de favoriser la concertation et la coopération entre les Ministères. Nul n'a besoin d'avoir été ministre ou haut fonctionnaire pour savoir ce qu'en vaut l'aune.

L'organisation actuelle a un aspect positif qu'il faut souligner : elle tourne le dos à une conception technique du commerce extérieur, elle en fait une affaire politique, l'affaire du Gouvernement tout entier. Elle va, à cet égard dans le sens de notre analyse : on exporte ce que l'on est, disions-nous en commençant. Mais elle ne va pas au bout de cette analyse parce que le Ministre du Commerce extérieur n'a pas les moyens de sa fonction. Chacun connaît en France le poids des appareils. Que peut faire celui qui ne dispose ni de la Direction des Relations économiques extérieures, ni de la Direction du Trésor, ni de la Direction de l'Industrie, etc. ? Celui qui n'est pas le représentant institutionnel de la France dans les instances de la Communauté et qui ne va au GATT qu'avec une escorte d'anges gardiens venant du Ministère de l'Économie ou de celui des Affaires étrangères ? Il faudra tôt ou tard en sortir soit

en inventant de nouvelles procédures, soit en imaginant une nouvelle structure. Pour contribuer à la réflexion sur ce sujet, votre groupe de travail se hasarde à faire deux suggestions :

1° Si le Ministre du Commerce extérieur demeure un ministre *in partibus*, un ministre sans ministère, il faut mettre au point des modalités de saisine et de décision qui assurent son efficacité. On pense à la pratique du Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles (CIASI) qui a donné satisfaction : passant outre à la « responsabilité ministérielle » un comité de ministres ou de hauts fonctionnaires, comité présidé par le responsable du commerce extérieur, serait saisi à l'initiative de celui-ci de tout problème exigeant décision et trancherait à la majorité sans que nul puisse y faire obstacle. Il n'y a pas d'autres voies qui permettent que l'on atteigne à l'efficacité ; elle évite que tel ou tel ne se retranche devant des règles dont il est le seul gardien ; elle évite que l'on se réunisse interminablement pour rien, chaque ministère s'accrochant à un point de vue partiel cependant que le ministère le plus fort fait prévaloir ses vues, c'est-à-dire l'idée qu'il se fait, lui, de l'intérêt de la France.

2° Mais une autre solution vient à l'esprit, beaucoup plus audacieuse. Peut-être ne peut-elle pas être mise en œuvre mais elle indique bien ce qu'il conviendrait d'obtenir : elle s'inspire de la primauté, de ce qu'un auteur appelait récemment « l'impératif mondial » à laquelle la France doit faire face. Il ne s'agit de rien moins que d'imaginer un « Ministère de la Planification et des Echanges extérieurs ». Disons brièvement les arguments qui y conduiraient :

— l'équilibre de ses échanges extérieurs est pour la France l'objectif le plus contraignant ;

— elle doit, pour y parvenir, mobiliser toutes ses forces, organiser toutes ses capacités, il y va de son indépendance, de son niveau de vie, de son niveau d'emploi ;

— pour mobiliser et organiser elle doit abandonner l'attitude régaliennne qui caractérise l'administration administrante pour pratiquer une concertation permanente avec toutes les forces économiques, sociales et politiques, concertation qui est, depuis Jean Monnet, dans la tradition du Commissariat du Plan ;

— pour faire ses choix stratégiques fondamentaux et assurer la rapidité et la parfaite cohérence des interventions publiques, elle doit avoir l'instrument d'un pilotage vraiment interministériel : cette fonction est toute semblable à celle du Plan qui a le plus souvent été chez nous organe interministériel à la disposition du Premier Ministre ;

— pour faire ses choix stratégiques, elle doit anticiper, faire des hypothèses, monter un réseau global de collecte de l'information et de diffusion et cette fonction de collecte, d'hypothèse et d'information constitue l'une des fonctions essentielles du Plan ;

— le Plan a de surcroît le mérite, dont on a guère usé au Gouvernement, d'être l'occasion d'un débat politique global au sein du Parlement et devant l'opinion : la contrainte extérieure, les choix stratégiques que nous faisons, les disciplines qui s'en déduisent doivent faire l'objet d'un débat du même type car il y va de tout ce à quoi nous tenons.

Nous avons dit en commençant cette analyse que nous doutions qu'elle puisse être mise en œuvre. Constatons pourtant que les difficultés que sa réalisation soulèverait sont moins déterminantes que les évidences sur lesquelles elle s'appuie.

Elle permet dans tous les cas de placer le problème au niveau auquel votre groupe a choisi de le placer. Elle conduit naturellement à aborder en conclusion les stratégies internes et externes nécessaires à la réalisation de nos équilibres à l'égard du monde.

TROISIEME PARTIE

CONCLUSIONS

Le débat sur nos équilibres extérieurs est un débat central. De notre capacité à les réaliser dépendent en effet la plupart des éléments auxquels nous tenons essentiellement.

L'indépendance nationale.

Elle n'est pas seulement militaire ou politique. L'économie joue aussi un rôle décisif. Elle ne peut résulter pour nous d'une capacité de tout produire sur notre propre territoire : notre sous-sol est pauvre et notre industrie déséquilibrée ; notre agriculture — forêt comprise — ne contribuera à notre équilibre qu'au prix d'un grand effort. Notre indépendance nationale ne peut résulter que de l'équilibre technologique et géographique — difficile au demeurant — de nos besoins et de nos atouts durement négociés sur les marchés internationaux.

L'emploi.

Un actif sur quatre travaille déjà pour l'exportation. La consommation intérieure ne peut s'accroître que modérément et à cause, en particulier, des importations qu'elle impose progressivement. La reconquête du marché intérieur, l'utilisation parcimonieuse des ressources rares et l'exportation de produits à haute valeur ajoutée sont les seules perspectives de relance de l'embauche qui nous soient offertes. Encore faut-il se convaincre de ce que de nouvelles normes de plein emploi devront être définies avec toutes les conséquences que cette novation peut introduire dans les domaines économique, social, culturel et même civique.

La croissance.

Sans doute ne se décide-t-elle pas. Les années récentes le démontrent. Encore un certain taux peut-il être recherché. Mais il faut savoir que toute augmentation du taux de croissance conduit à un accroissement de la consommation des produits importés, de l'énergie en particulier. Croître plus, c'est exporter plus encore sur un marché peu demandeur. Ne pas exporter plus, c'est s'interdire l'augmentation du taux de croissance. L'équilibre récent de notre balance ne doit pas faire illusion et résulte — pour une grande part — du tassement de notre activité et donc de nos besoins primaires.

L'autonomie culturelle.

Nous sommes, légitimement sans doute, fiers de notre civilisation. Elle subit inévitablement les assauts des techniques et des modèles extérieurs. Elle est soumise au mouvement d'uniformisation qui menace le monde. Pour subsister ultérieurement, il faut tout à la fois ne pas être envahis par des produits extérieurs et avoir une densité économique propre, élaborer soi-même un modèle qui justifie à son tour la mobilisation de tous.

*
* *

Mais, pour assumer pleinement les impératifs, il est désormais des recours qui nous sont interdits, il est des illusions auxquelles il nous faut renoncer.

Il ne nous est pas possible de nous replier sur nous-mêmes et de nous mettre à l'abri de la concurrence internationale. Nous importons l'essentiel de nos matières premières et de notre énergie. Il nous faut les payer. Il nous faut exporter plus et importer moins.

Il ne nous est pas possible de procéder à des ajustements monétaires comme nous l'avons fait dans le passé : ce que nous achetons est facturé en dollars ou, demain sans doute, en unités de compte. Notre perte à l'importation compense largement le gain de compétitivité, tout transitoire d'ailleurs, que procure la dévaluation. L'Allemagne et le Japon démontrent au demeurant que monnaie forte et équilibre extérieur vont de pair.

Il nous sera de moins en moins possible de fonder nos exportations sur nos salaires relativement bas. Notre niveau de salaires nous met naturellement en concurrence avec les pays sous-développés à salaires plus bas encore. Notre avenir, avec toutes les disciplines et tous les efforts que cela comporte, est dans le relèvement déterminé de notre niveau technologique et de notre niveau de rémunération.

Il ne nous est pas possible de croire que les choses du monde iront s'améliorant et qu'ainsi nous trouverons nos propres équilibres sans un effort immense sur nous-mêmes.

Il ne nous est pas possible de croire que l'effort national est du domaine particulier de tel ou tel : de l'Etat, de l'usine, du marchand, du travailleur ou du banquier. Il exige l'effort de tous et

l'art de gouverner, c'est désormais l'art de créer les conditions de la libre mobilisation de toutes les forces nationales. C'est d'abord l'art du consensus.

Cinq idées-forces ont nourri le troisième quart du xx^e siècle :

- la continuité du développement dans la continuité des progrès des technologies et de l'organisation ;
- le plein emploi des forces de travail ;
- l'existence d'un bon système monétaire assurant l'équilibre d'un bon système économique ;
- les progrès de la liberté ;
- l'équilibre dans la terreur mais dans la paix.

Il y avait bien de-ci de-là des zones de misère et de mort, des crises de chômage, des dictatures, des conflits, rien n'empêchait l'optimisme des puissants : l'accroissement continu du volume des échanges internationaux était bien là pour prouver que le monde était en bonne santé et qu'il le demeurerait.

« L'ordre économique international » était assuré grâce au repliement sur soi de l'URSS et de la Chine, à l'enfantement douloureux des pays en voie de développement, à la dégradation des termes de leurs échanges, à la naissance de l'Europe, à l'attention passionnée que le Japon et l'Allemagne consacraient à leur propre reconstruction-réorientation. Il était assuré par le dollar et par la prééminence économique et monétaire sinon stratégique des Etats-Unis d'Amérique.

Le monde est aujourd'hui en crise. Le développement est faible, incertain, contesté ; les technologies se révèlent ambivalentes, les organisations inadaptées à des civilisations et à des cultures différentes des nôtres ; le plein emploi a disparu, sa reconquête apparaît difficile, sinon impossible ; la paix semble vaciller ; la liberté des hommes chancelle en dépit des victoires qu'elle a remportées dans l'Europe méditerranéenne ; quant à la liberté des échanges, elle est soumise à de rudes épreuves, sous le triple effet du dérèglement monétaire, de l'émergence industrielle de plusieurs pays en voie de développement, du chômage qui sévit dans les pays riches. La croissance inquiète car sa poursuite indéfinie donne le vertige. Elle se heurte de surcroît aux limites que lui imposent ou peuvent lui imposer la rareté des ressources naturelles, le développement démographique, l'encombrement et la pollution. La division internationale du travail est en question.

Diverses idées fausses se font jour dont il faut dire ici le caractère pernicieux :

— il n'est pas vrai que la décision prise en août 1971 par le Président des Etats-Unis de libérer le dollar des servitudes que lui impose sa fonction régulatrice ait provoqué la crise. Elle l'a consta-

tée. Sans doute l'a-t-elle aggravée mais elle a aussi rendu plus évidemment nécessaire l'élaboration d'un nouveau système monétaire international ;

— il n'est pas vrai que la décision des pays producteurs de pétrole et l'augmentation du prix des matières premières aient provoqué la crise. Elles ont mis un terme à un déséquilibre injustifiable. Ce serait folie que de croire au caractère définitif du prétendu équilibre actuel des termes de l'échange ;

— il est fort douteux en dépit des affirmations récentes du directeur du Fonds monétaire international que le monde se soit engagé dès à présent et comme naturellement dans la voie de la guérison. Il est hautement probable au contraire que nous avons à faire face à une crise dont la solution requiert des définitions nouvelles tant dans le domaine des politiques internes que dans celui des relations internationales. La liberté des échanges a toutes les séductions du monde quand tout va bien, le protectionnisme s'impose aux responsables quand le désordre des marchés internationaux s'accroît sans que se dessine aucune perspective nouvelle ;

— il est hasardeux et largement irresponsable de se fier à l'ajustement automatique, autoréglé, de l'offre et de la demande tant des matières premières que des produits transformés ; il est irresponsable de considérer que les technologies nouvelles viendront à point nommé pour assurer le relais des ressources épuisées et des technologies périmées ;

— il est faux de croire qu'un seul pays au monde pratique dans les faits le libre échangeisme qu'il prône dans ses discours. Aucun gouvernement n'abandonne le destin national aux seuls mécanismes du marché : le Japon est lui-même une vaste entreprise d'économie mixte cogérée par l'Etat et les groupes industriels, l'Allemagne assure la maîtrise de ses équilibres par l'ajustement très fermement réglé de l'action de l'Etat, des banques, des entreprises, des syndicats, éclairé par les travaux des bureaux d'étude et de prévision économiques ; les Etats-Unis d'Amérique jouent de leur monnaie, de leur puissance, de l'importance de leur marché intérieur et assurent la maîtrise de leur avenir en coordonnant sans faiblesse les interventions publiques, les décisions de la Federal Reserve Bank et de la planification hautement élaborée des très grands groupes qui dominent l'économie interne mais aussi l'économie externe.

Il serait dangereux d'imaginer que la poussée des pays en quête de développement ira diminuant. Elle s'accroîtra au contraire, « dérégulant » tour à tour tous les marchés de produits industriels, des plus banaux aujourd'hui aux plus élaborés demain, au risque

de menacer une à une la plupart des industries du monde occidental, au risque de confier à ce même monde occidental la subsistance du monde en denrées alimentaires de base.

Il serait naïf de croire que les capitaux disponibles de par le monde n'iront pas s'investir dans ces pays qui, du fait du niveau des salaires, produiront les profits les plus substantiels.

*
* *

Le monde qui ne fut jamais douillet est devenu franchement dangereux. Installé pendant un quart de siècle dans une exceptionnelle croissance globale, il n'a pas su ou pas voulu être attentif aux signes avant-coureurs de la crise et il a été pris au dépourvu. Il lui faut imaginer et construire un « nouvel ordre économique international » :

— plus ménager des ressources non renouvelables et plus respectueux de l'environnement ;

— plus habile à développer les ressources renouvelables ;

— capable, par une nouvelle division du travail et des richesses, de faire leur juste part aux continents, nations, régions, classes sociales et hommes maintenus jusqu'ici hors du développement sans provoquer pourtant dans les pays développés de régressions insoutenables.

Il faut pour cela :

— une croissance réelle mais mesurée dans les pays développés, sensiblement plus forte dans les autres ; une croissance en fait inversement proportionnelle au présent niveau de développement, une croissance inégalitaire ayant pour règle la compensation des inégalités ;

— des techniques, des méthodes, des modèles de croissance et de développement qui tiennent compte des données naturelles et culturelles de chaque pays, de chaque région ;

— un système monétaire qui ne soit pas autodérégulant et qui ne permette pas que la spéculation monétaire amplifie la spéculation liée pour chacun des produits et des biens au fonctionnement même de la loi du marché ;

— un système de régulation des marchés des denrées essentielles qui atténue les fluctuations conjoncturelles des cours et qui ne permette pas à quelques acteurs privilégiés d'être à la fois les auteurs et les bénéficiaires des spéculations ;

— au lieu de confrontation (tel un GATT renouvelé où tous les pays seraient présents) où seraient élaborées les règles du jeu du commerce international, où serait favorisée la division internationale

du travail mais où serait en échange interdit que la compétitivité des nouveaux pays industriels soit fondée sur une exploitation abusive des forces du travail.

Il faut :

— de nouvelles définitions et de nouvelles pratiques qui n'abandonnent le destin du monde, ni au libre jeu du marché, ni à l'omniprésence de compagnies transnationales sans responsabilité politique, ni aux ambitions ou aux réflexes frileux de gouvernements égoïstes ou craintifs.

Le maintien nécessaire d'un vaste courant international d'échanges ne sera plus désormais le fruit de l'affirmation incantatoire des vertus du libre échange. Il ne peut résulter que d'une *cohérence volontaire et concertée* des politiques économiques des régions du monde et des pays.

Ayant fait l'expérience de la planification centralisée qui isole les marchés nationaux et de la liberté qui les menace, le monde doit inventer son organisation de demain.

Si la communauté internationale n'apporte pas à l'ensemble de ces problèmes des solutions raisonnablement satisfaisantes, le commerce international ira déclinant, le monde riche deviendra plus riche et le pauvre deviendra plus pauvre, la concurrence s'y fera plus vive et le protectionnisme plus grand, l'affrontement idéologique s'y fera plus âpre, les conflits localisés deviendront plus nombreux, qu'ils aient pour objet l'indépendance nationale ou à l'inverse la maîtrise de sources de matières premières ; et tout sera en place, par volonté de puissance, par volonté désespérée de sauvegarde, par hasard ou par malveillance pour que le monde bascule dans l'une des crises les plus tragiques de son histoire, les politiques abdiquant leurs responsabilités entre les mains des soldats pour n'avoir pas su ou pas voulu imposer leur discipline aux marchands.

*
**

C'est dans ce monde, en ce temps que la France doit maintenir ou plutôt ajuster sa place. Elle ne peut fonder sa politique sur l'instauration réussie d'un nouveau système international, elle doit pourtant y contribuer. Elle ne peut non plus se préparer aux crises les plus graves car le pire n'est pas certain : devant faire face à des situations qu'elle ne peut ni maîtriser ni même prévoir, elle doit se doter des structures, des réflexes et des moyens qui lui permettent de les affronter toutes.

Absorbée par sa reconstruction, par sa décolonisation, par le rattrapage de son retard industriel, la France a été longtemps accaparée par des tâches de réaménagement interne ; son effort a été longtemps tourné vers elle-même. Lorsque la crise des années 70 et la hausse des prix des matières premières et de l'énergie est intervenue, elle n'était pas un acteur significatif sur le marché mondial. On pouvait seulement dire que l'appareil économique avait bien réagi à son insertion dans la Communauté économique européenne. Face à la crise mondiale, il a encore une fois assez bien réagi et les performances qu'il a réalisées en matière d'équilibres extérieurs sont honorables.

L'analyse révèle pourtant de singulières faiblesses dont il faut prendre conscience pour les corriger. Les performances jusqu'ici accomplies incitent à un nouvel effort ; elles créent les conditions qui rendent plausible le succès de cet effort pourvu qu'il soit résolu, unanime, constant.

Quelles sont ces faiblesses ? Et comment y porter remède ?

— La tendance que l'on a chez nous à considérer que l'exportation est une activité spécifique, un peu aventuriste qui s'ajoute au travail normal de l'entreprise ou de l'appareil économique national sans contribuer réellement, fondamentalement à la définition de ses structures et de sa stratégie. Si l'Allemagne et le Japon, la Suède et la Suisse, parviennent à équilibrer leurs balances et à renforcer leurs monnaies, c'est qu'elles considèrent que le commerce extérieur constitue pour leurs économies une variable stratégique lourde, l'équilibre des échanges étant l'ambition de tous et non de quelques-uns. Il est fort singulier que cette introversion du système économique français doive être aujourd'hui encore dénoncée comme perverse alors que nous exportons 33 % de notre production totale et 20 % de notre production exportable ! Mais elle doit hélas être dénoncée et un effort résolu doit être accompli pour qu'un beaucoup plus grand nombre d'entreprises s'orientent vers le marché extérieur et que l'opinion entière cesse d'être hexagonale.

— Cette introversion se manifeste aussi bien dans le peu de goût que les Français éprouvent à s'expatrier ou à séjourner à l'étranger. Constamment critiques à l'égard de leur pays ils ne savent pas s'en éloigner, ils ne peuvent pas s'en passer. Il faut que dès l'école et dans l'organisation des carrières, remède soit apporté aux méfaits de notre égocentrisme collectif.

— Cet esprit casanier se trouve renforcé par la primauté qu'a chez nous l'ingénieur, par la suspicion qui entoure l'activité de négoce. Formée par de grandes écoles d'ingénieurs d'Etat et par une université qui dédaigne le commerce, notre élite n'est pas préparée à l'une des fonctions majeures qui l'attendent désormais. Le

mal est profond et notre système de formation n'est que le reflet d'une culture, l'instrument de reproduction d'un modèle nationaliste, étatiste et incroyablement hiérarchique.

— L'équilibre même de notre hexagone et la faculté qu'il nous a longtemps donnée de vivre à l'abri des autres nous ont dispensés de créer à travers le monde un réseau de présence marchande et ce réseau nous fait aujourd'hui défaut. Notre équilibre par ailleurs si flatteur pourrait bien faire aujourd'hui notre faiblesse.

— Mais notre faiblesse la plus grave est ailleurs. Notre « génie » et notre histoire n'ont pas fait de nous des entrepreneurs. Plutôt des paysans, des boutiquiers, des fonctionnaires. Or il n'est pas de grand destin collectif si notre pays n'amplifie pas résolument l'effort qu'il a fait depuis vingt ans pour se doter d'un réseau d'entreprises efficaces. Le problème qui est posé n'est pas d'abord de savoir qui détiendra le capital et comment le pouvoir y sera réparti mais quelle efficacité elles auront pour l'animation du marché intérieur et la conquête des marchés extérieurs. Qu'elle soit libérale ou dirigée, quel que soit notre degré de planification, nous avons besoin d'une économie d'entreprises, d'une économie où les acteurs sont responsables de leurs résultats et maîtres de leurs décisions dans le respect des objectifs généraux fixés par la Nation.

Il faut en même temps et comme inversement que notre appareil de production assure mieux, plus complètement, plus scrupuleusement la satisfaction de nos besoins. Il est désormais trop de branches professionnelles dominées par les importateurs, au détriment des producteurs nationaux, il est trop de secteurs où en dépit des avantages naturels et faute d'organisation nous avons laissé périliter notre système de production (la filière bois, le porc, la machine-outil par exemple). La reconquête du marché intérieur est dans plusieurs secteurs à portée de nos mains. Elle est souvent la condition de notre présence sur les marchés extérieurs. Elle est l'une des conditions du maintien de notre ouverture au monde extérieur : cette ouverture n'est acceptable que dans l'équilibre de nos échanges et l'équilibre de nos échanges ne sera atteint que si nous répondons nous-mêmes, le plus rapidement possible, à nos propres besoins.

Le choix nous est offert entre action volontaire et protectionnisme. Livrée à elle-même l'économie nationale n'a pas, n'a plus, n'a pas encore la capacité d'affronter la concurrence. Les désordres de toutes natures que pourrait provoquer le déséquilibre de notre balance (monnaie, emploi, indépendance) seraient tels que la tentation serait bientôt irrésistible de fermer — sélectivement d'abord, puis plus largement — nos frontières. Ce n'est que par une action concertée mais rigoureuse de l'Etat, des entreprises et des travail-

leurs et non par un abandon de notre économie aux prétendues lois du marché que nous pouvons le mieux, que nous pouvons seulement affronter la concurrence extérieure sans risque d'être submergés. La « planification », pour appeler les choses par leur nom, est la condition de la maîtrise de nos forces et donc du maintien de notre ouverture au monde extérieur.

*
**

Il est temps de rouvrir en France un débat sérieux sur la planification. Il y va de notre capacité à gérer notre avenir. Et ce débat devrait tourner autour des considérations suivantes :

La planification est condition de clarté. La part de l'économie publique est devenue telle dans toutes les économies modernes que « l'affichage » des règles du jeu et des objectifs apparaît comme essentiel. Tant d'activités sont une anticipation ou une conséquence de décisions publiques que l'incertitude ou le secret deviennent pernicieux. La planification, c'est déjà la publication lisible des décisions publiques. La chose semble évidente. Nous provoquerions pourtant, si nous y parvenions, une véritable révolution : tout se passe chez nous en effet comme si l'Etat et son administration refusant de « proclamer » les grandes orientations de nos activités, géraient notre économie par décision discrète et discrétionnaire. Le déclin du Plan n'a pas correspondu à l'effacement des Pouvoirs publics mais à l'effacement de la concertation et à l'amoindrissement de la volonté collective. En étouffant le Plan, nous ne sommes pas devenus libéraux dans le sens rigoureux du terme ; nous avons inventé une espèce de libéral-étatisme qui semble cumuler les inconvénients de ses composantes contradictoires.

La France a connu une période de planification à la fois concertée et volontaire. Cette période a été celle de la reconstruction puis celle du développement de notre appareil économique. Elle a été celle où notre système politico-social a approché le mieux ce consensus de toutes les forces qui est nécessaire à la gestion de notre économie.

La planification n'a pas pour objet de substituer la décision administrative à la décision des entreprises mais de fixer d'un commun accord des objectifs et des règles du jeu dans le respect desquels l'appareil industriel et les entreprises trouvent leur autonomie. Loin de nuire au dynamisme nécessaire, la planification peut être conçue de telle sorte qu'elle libère les forces productives. Loin d'être un facteur de centralisme, elle est la condition de la décentralisation : en centralisant la fonction stratégique nationale, en

déterminant des objectifs et des règles, elle permet à chaque acteur périphérique (entreprise et collectivité) de retrouver son autonomie gestionnaire et sa responsabilité dans une vision globale de l'intérêt public.

La planification est la condition du consensus sans lequel toute société est menacée. Il serait trop facile de dire que seules des prises de position partisans s'opposent à ce consensus. Elles le rendent plus difficile sans doute, elles n'y font pas obstacle. C'est notre pratique sociale qui s'y oppose le plus résolument. Et parmi les éléments majeurs de cette pratique sociale, il y a le système de prise de décision : les chefs d'entreprises considèrent qu'ils sont soumis à la volonté sans partage de l'administration, les travailleurs considèrent qu'ils sont soumis à l'autorité discrétionnaire du patron. Il s'ensuit une double sécession intérieure. L'élaboration du Plan est l'occasion de créer par une concertation égale les conditions du consensus.

La planification est enfin une « revendication parlementaire ». Il est clair que les Assemblées ne peuvent partager les responsabilités de l'exécutif. Cela est contraire à l'efficacité comme à notre Constitution. Le Parlement n'est pas pour autant exonéré de toute responsabilité : c'est la loi qui fixe les orientations et le contenu du Plan. Elle le fait au terme d'un débat parlementaire public et contradictoire. Mais pour qu'il y ait débat, il faut qu'il y ait solutions alternatives et faculté de choix alors que le Gouvernement a tendance à soumettre au vote des élus un document type qu'il peut adopter tel quel ou rejeter. D'autres méthodes sont souhaitables, elles sont nécessaires. L'absence de solutions alternatives, l'absence de choix, enferme majorité et opposition dans leurs positions a priori, dans leur attitude doctrinale qui ne laisse place à aucun accord fondamental.

La planification, dont la signification politique apparaît ainsi doit être revue d'un autre point de vue : la durée de cinq ans qui semble encadrer toute notre prévision et notre anticipation volontaire est à la fois trop courte et trop longue. Trop courte pour les choix que l'on peut qualifier de stratégiques (investissements lourds en matière d'énergie ou d'infrastructures, évolution de notre agriculture et de notre système éducatif, aménagement du territoire, urbanisme) ; elle est trop longue pour servir au pilotage conjoncturel de notre économie. Il faudrait en fait inventer une méthode qui permette d'articuler les différentes durées d'anticipation et de mise en œuvre des décisions économiques, depuis les grandes options qui anticipent de vingt ans jusqu'aux choix conjoncturels qui s'accrochent mieux de débats bisannuels.

Ainsi trouve-t-on la réponse la question souvent posée de savoir comment planifier dans une conjoncture instable et incertaine : les entreprises les plus performantes y procèdent en anticipant, en s'adaptant. Il n'y a point contradiction entre les deux démarches mais, désormais, profonde complémentarité : celui qui a anticipé et a commis quelque erreur est mieux capable de s'adapter à l'événement imprévu sinon imprévisible que celui qui s'est refusé à toute anticipation. Planifier ce n'est pas s'enfermer dans sa prévision, c'est se préparer à un combat toujours incertain en faisant des hypothèses quitte à en changer.

Le débat doctrinal sur la planification et les nationalisations a obscurci chez nous une réalité : il n'est, au niveau du marché tant intérieur qu'extérieur, qu'un acteur. C'est l'entreprise. Rien n'y fait obstacle : ni la volonté politique d'assurer la cohérence par le Plan, ni l'acte politique qui change les détenteurs du capital et du pouvoir dans l'entreprise. Avec ou sans Plan, nationalisées ou pas, l'entreprise assume les risques du combat économique.

Il ne s'agit point de minimiser l'importance décisive des deux choix politiques ci-dessus mentionnés, il s'agit de dire qu'ils sont d'un autre ordre et que dans l'économie de marché qui, en dépit de ses perversions, reste la règle à l'échelle internationale, l'entreprise est l'acteur essentiel.

Il ne s'agit point non plus de minimiser l'importance des mutations que doit connaître l'entreprise en matière de répartition interne des responsabilités et des pouvoirs, en matière de répartition des profits, il s'agit de dire que toute nouvelle répartition des responsabilités et des profits qui porterait atteinte à l'efficacité de l'entreprise finirait par porter atteinte aux intérêts des partenaires sociaux comme de l'économie nationale.

La question est posée de savoir si nous serons enfin capables de négocier un nouveau pacte social qui, moyennant une nouvelle répartition des responsabilités et des profits, convainque les travailleurs plus qu'ils ne sont aujourd'hui convaincus, de ce que l'entreprise est le principal acteur de la prospérité commune.

De même avons-nous à inventer les mécanismes et les règles de l'évolution concertée et maîtrisée de notre appareil de production.

Le redéploiement (tant de notre industrie que de notre agriculture, tant de nos services que de notre appareil administratif) est aujourd'hui présenté et reçu comme l'effort nécessaire mais transitoire d'un ensemble national économique et social qui, ayant quelque retard à rattraper, doit se mettre à jour... une fois pour toutes.

En fait, le redéploiement est une fonction permanente, un comportement permanent. Il est synonyme de vie, car la vie est changement. Redéploiement technologique, géographique, structurel. Qui dit redéploiement, dit naissances et morts d'entreprises, constructions et fermetures d'usines, développement et stagnation, voire déclin, de villes et de régions. Il ne nous est possible ni de nous y soustraire, ni de vivre suivant un modèle de type américain. Il nous faut gérer en même temps les mutations de notre appareil de production, les bouleversements sociaux qu'il provoque, les désordres qu'il introduit dans le difficile aménagement du territoire. Nous n'y parviendrons que si ces mutations ne sont plus considérées comme l'affaire des seuls « propriétaires » d'entreprises et des seuls banquiers, que si les travailleurs et les responsables publics locaux sont associés à la gestion de l'adaptation, si sont pris en compte leurs difficiles problèmes. Mais comme l'adaptation est permanente, il faut, à peine de provoquer d'inutiles tensions, que la politique industrielle intègre dans ses objectifs permanents l'avenir des travailleurs et celui des villes et des régions. Ainsi avons-nous à inventer les mécanismes de la concertation, de la co-responsabilité Etats-entreprise-travailleurs-réalité locale dans la gestion des mutations. S'il y va de l'intérêt des travailleurs et des villes et régions, il y va de l'intérêt de notre économie : les tensions que provoque chez nous toute mutation font obstacle à notre nécessaire mobilité.

*
* *

Etudiant « les conditions et les enjeux des équilibres extérieurs de l'économie française », votre groupe de travail et son rapporteur en sont arrivés à consacrer une part décisive de leur analyse à la société française, à son héritage culturel, à ses inerties, à son appareil de production. La planification et l'entreprise, le consensus social et le redéploiement sont devenus, face au monde tel qu'il est, les thèmes majeurs de ce rapport d'information.

Chacun mesurera sans peine combien il était plus difficile à ce niveau d'éviter le débat politique. En fait, dès lors que l'on quittait le domaine strict des mécanismes d'assistance aux activités commerciales extérieures, l'on abordait les problèmes qui sont au centre même de nos contradictions mais aussi à la base de notre avenir.

Il a fallu pourtant en traiter. Le présent rapport n'aurait pas eu de sens autrement. Tel qu'il est, il porte la marque des différences, des conflits qu'il a fallu dépasser. Ainsi voudra-t-on pardonner à ses insuffisances et à ses maladresses. Ainsi ceux qui écrivent sous leur seule responsabilité comprendront-ils combien il est difficile d'exprimer de façon équilibrée des opinions différentes.

Pourtant le présent rapport aurait atteint son but auprès des parlementaires qui constituent son public privilégié s'il avait accru la conscience qu'ils ont d'un certain nombre de problèmes majeurs :

— notre avenir dépend largement des équilibres extérieurs de notre économie ;

— ces équilibres ne dépendent pas d'abord des aides publiques à l'exportation mais de notre capacité globale ;

— ces équilibres ne nous sont pas naturels : ils sont difficiles à cause des importations auxquelles il nous faut inévitablement procéder, ils exigent un effort ;

— cet effort doit se faire dans un juste partage des responsabilités, des charges et des avantages et ce juste partage ne peut résulter que d'une vision politique globale : le Plan, adopté au terme d'un débat public auquel toutes les forces politiques, économiques et sociales doivent participer ;

— il n'empêche que les entreprises sont les acteurs concrets de nos équilibres extérieurs qu'il s'agisse de conquérir les marchés étrangers ou de conquérir le marché intérieur. Pour atteindre à ce résultat, elles doivent être clairement informées des objectifs stratégiques nationaux, elles doivent bénéficier d'une large autonomie de décision, elles doivent créer en leur sein l'équilibre des pouvoirs et des profits qui leur donne une pleine capacité de mouvement ;

— faute de développer un appareil de production et de vente, un redéploiement positif permanent, nous ne réaliserions pas nos équilibres extérieurs et pourrions être contraints de nous protéger et, du fait de nos faiblesses naturelles, nous serions contraints de procéder à un redéploiement récessif inacceptable à tous égards : nous n'avons de chance de sauvegarder notre indépendance nationale, notre croissance, notre emploi, notre autonomie culturelle que dans une croissance maîtrisée et nous n'avons de chance de réaliser cette croissance que dans la réalisation de nos équilibres extérieurs ;

— mais le marché mondial est si désordonné, les fluctuations monétaires y amplifient si démesurément les fluctuations des cours des denrées, produits et biens, que nous ne pouvons pas accepter de nous soumettre à tout moment et sans protection aux idées d'une conjoncture imprévisible dans un système auto-dérégulé. Il est nécessaire que nous puissions nous mettre à l'abri sélectivement, temporairement et après concertation pour un secteur et pour les temps d'une adaptation. Il est surtout nécessaire que nous contribuions à l'instauration d'un nouvel ordre économique international, qui fasse leur place aux forces neuves du Tiers-Monde. Cet ordre

ne peut résulter que de l'organisation et de la conduite stratégique concertée de vastes régions du monde. La division internationale du travail qui est l'un des objectifs de l'évolution de l'économie moderne ne peut résulter du seul libre jeu des forces économiques. L'accroissement des échanges internationaux qui doit être recherché ne saurait faire obstacle à la légitime, à la nécessaire recherche de l'autonomie nationale ou régionale ;

— c'est dans cette perspective que doit se situer notre participation sans retour à la Communauté économique européenne. Elle est pour nous tout à la fois cadre de compétition et de concertation. Elle nous apporte des chances et nous impose des servitudes. L'Europe aurait dû faire l'objet ici, devrait faire l'objet d'une étude globale et d'un débat public ouvert : au moment où la politique agricole commune connaît une crise, où l'élargissement à trois nouveaux pays est engagé, où la Convention de Lomé va être renouvelée et élargie, au moment où la croissance de l'Allemagne s'affirme en même temps que se confirme la faiblesse d'autres économies communautaires, au moment où se discute l'élaboration du système monétaire européen, prélude à une union économique européenne, au moment enfin où cent cinquante millions de citoyens vont élire des députés européens, il serait temps de se faire une idée de l'Europe en son « état futur d'achèvement » : l'Europe comme cadre de notre avenir et comme acteur majeur de l'avenir du monde.

Un économiste écrivait tout récemment « Le monde n'a pas besoin de la France mais la France a besoin du monde ». Le monde a besoin de l'Europe et l'Europe de la France. C'est en elle, par elle donc que la France peut encore, comme elle en a la tradition et aussi le goût, peser au trébuchet de l'histoire. Mais l'effort qu'elle doit faire pour y jouer un rôle, les disciplines qu'elle doit suivre pour y être facteur de dynamisme et d'équilibre sont l'effort et les disciplines dont ce rapport a dit qu'elle doit en tout état de cause les assumer.

Car il s'est agi dans ce rapport plus encore d'être que de produire et de vendre.

Notre indépendance nationale, notre croissance de plein emploi, notre culture demeurent nos objectifs et il nous faut être européens parce que l'Europe qui existe et celle qui peut naître des débats actuels peut nous les garantir plus que ne le ferait une impossible solitude.

Mais le Parlement a un interlocuteur privilégié, c'est le Gouvernement. Paraissant à la date où il paraît, ce rapport ne peut pas ne pas se terminer par une mise en garde à son intention. La remise en ordre de notre appareil de production, la conquête de la compétitivité internationale sont des objectifs incontestables. Mais ils n'apparaissent pas comme devant résulter évidemment de la seule libération des forces du marché. Ils pourraient ne pas apparaître comme légitimes si le prix payé par les travailleurs était trop élevé. En matière économique la liberté se gère, elle ne se décrète pas, elle n'est pas une fin mais un moyen.

L'objet du présent rapport serait atteint s'il apparaissait que le Parlement peut devenir lieu d'élaboration de l'information et si, à partir de là, le prochain débat sur la planification se trouvait favorisé.

ANNEXES



ANNEXE I

VERS LA FORET DU XXI^e SIECLE

Rapport d'orientations du groupe de travail présidé par le professeur B. de Jouvenel.
(Décembre 1977.)

Le présent rapport d'orientations, préparé à partir de quatre rapports « sectoriels » (Fonction de protection, Fonction de production, Fonction sociale, Dimension territoriale) et des rapports régionaux (qui soulignent la diversité des forêts françaises, au point qu'il est difficile d'en parler au singulier) rassemble des propositions pour une politique forestière établie en fonction du long terme. Elles sont précédées par une vue d'ensemble (« Perspectives ») où l'on s'est efforcé de rassembler les quelques certitudes et, surtout, les interrogations sur un domaine paradoxalement peu exploré à long terme avec une vue systématique, malgré le fait que l'action forestière s'inscrive, bien plus que d'autres activités humaines, dans la profondeur de la longue durée.

Les propositions sont avancées pour une politique à mettre en œuvre à court et à moyen termes en fonction du long terme. Qu'il soit dit d'emblée, à l'égard des responsables et des autorités publiques et privées, que la politique de la forêt peut aussi tenir compte d'autres orientations dictées par des considérations immédiates, à court terme ou à moyen terme (cinq ans est un « court terme » pour la forêt). Dans le présent rapport, il n'a pas semblé utile de reprendre les travaux à moyen terme (1). Il a été insisté sur le long et le très long termes qui étaient l'horizon de la mission confiée au groupe, dont il est apparu que, du point de vue de l'action, la place faite avait été jusqu'ici insuffisamment mise en relief.

Forêts, rythmes séculaires et prospective.

L'acte du forestier est un acte centenaire, il est peu de métiers si enracinés dans la longue durée. Il est peu de stratégies qui nécessitent autant l'anticipation. L'horizon de l'an 2000, qui paraît encore lointain pour les décisions touchant à la vie sociale, aux modes de vie, aux institutions, aux relations internationales est, ici, à très courte échéance. Les échéances du début du xx^e siècle sont déjà dépassées pour l'action ! Les hêtres de l'an 2000 ont été plantés en... 1880 et même si la durée de maturation des espèces est très inégale (celle du douglas est de soixante ans, celle du chêne est de deux cents ans) et même si les techniques nouvelles la réduisent quelque peu, quel horizon ne faut-il pas pour que les objectifs de cette culture fassent coïncider la récolte avec les utilisations optimales ? L'horizon des urbanistes — cinquante ans au-devant du présent des cités actuelles — est bien trop court pour la stratégie forestière.

Horizon lointain, mais aussi continuité dans l'action. En célébrant, en 1977, le cent cinquantième du Code forestier, en rappelant la création d'un corps d'Etat pour gérer cette culture ou en orienter les conditions quand son statut est privé, on rappelle la marque d'une grande continuité dans les hommes. D'une continuité aussi dans la conservation d'un patrimoine où les choix doivent respecter un tissu complexe d'inter-relations entre les composantes du milieu naturel, les données socio-économiques et l'équilibre agrosylvopastoral de l'espace. La discontinuité du tissu forestier dans la texture territoriale est apparente ; elle ne signifie pas isolement ou rupture. Il faudrait d'ailleurs, plutôt que de parler de forêt française qui est un stéréotype, évoquer la diversité des forêts françaises dont les rapports contrastés avec leur environnement sont probablement plus importants que les communs dénominateurs que l'on se doit, par simplification ou règle de politique unitaire, de mettre en avant. . .

(1) Entrepris pour le VII^e Plan ou les plans précédents, en particulier le VI^e Plan où une place importante a été faite au moyen terme en fonction du long terme.

Horizon lointain, continuité étaient mieux insérés dans les périodes de lente mutation que dans l'époque actuelle où les techniques évoluent très vite et où la consommation de bois change qualitativement tout en ne cessant pas de croître, pour ne pas évoquer les déséquilibres des prix ou les dérives des courants internationaux.

Dans les périodes de notre histoire où les évolutions économiques et techniques étaient lentes et où le regard sur le long terme était largement réduit à un parti sur la continuité des besoins en nourriture, en bois de feu, en bois de construction, la prospective des pouvoirs publics et des responsables de la forêt était plus simple. Elle était souvent implicite.

Elle était cependant déjà pleine d'incertitudes. Les directives royales qui incitaient au développement privilégié d'essences utiles à des fins militaires — bois pour châssis d'artillerie ou bois de marine — se sont trouvées parfois dépassées par l'évolution de l'art de la guerre. Et les recommandations de Napoléon aux forestiers de se préoccuper de l'usage économique que l'on ferait du bois un siècle après sa plantation, ne sont-elles pas déjà une hésitation devant l'avenir ou un pari pour l'incertain ?

Si pour la fonction économique de la forêt qui demeure incontestable, la prospective repose sur des inconnues de plus en plus vives, ne faut-il pas, en contrepoint, évoquer la permanence de la fonction écologique ? S'il en parlait peu, le forestier, en cultivateur du temps, s'y référerait implicitement, le législateur, de son côté, à certains moments privilégiés, a marqué l'avenir par quelques textes décisifs pour la protection de l'espace : textes sur le défrichement, textes sur la forêt landaise, textes sur la forêt de montagne et, plus récemment, textes sur la protection de la nature.

Quant à la fonction sociale liée, en grande partie, à l'avènement récent en France de la civilisation urbaine, les circulaires qui la régissent sont encore très indicatives et ne s'ancrent pas encore dans l'évolution à long terme. Mais déjà des textes anciens sur le droit de chasse — ressentis par la paysannerie comme des privilèges odieux de la féodalité — avaient souligné des conflits d'usage pour lesquels des arbitrages collectifs s'avèrent nécessaires.

Aujourd'hui, dans une société industrielle en pleine mutation, la prospective de la forêt se présente sous une lumière nouvelle. Si la fonction productrice de la forêt demeure fondamentale, les Français dans leur ensemble attachent de plus en plus d'importance à ses autres fonctions.

La prise de conscience écologique, opérée au cours de la dernière décennie, la réactualisation des connaissances sur les grands cycles de la nature et les lois qui régissent les climats, permettent d'affirmer que la fonction de protection est essentielle pour éviter des dégradations à terme de l'environnement, des paysages, voire des climats, susceptibles de remettre en cause le fonctionnement de l'agriculture.

D'autre part, une population, fortement urbanisée, mais rendue mobile par les progrès des transports individuels, cherche dans la forêt une détente et une reprise de contact avec la nature si nécessaire à son équilibre psychique et affectif. Cette quête de l'espace vert, autant que celle de la forêt, est pressante et parfois fébrile ; elle n'est pas sans possibilité de conflit avec le souci écologique.

Ces deux fonctions — l'écologie et le social — sont, sans doute, appelées à avoir une importance croissante. A elles seules, elles justifient le pari sur la forêt et son financement accru.

La fonction économique vient apporter un concours primordial à ce pari. La production en matières ligneuses d'une forêt cultivée depuis des siècles et qui doit demeurer cultivée, est une nécessité et il paraît impensable qu'à moyen ou long terme, l'humanité puisse se permettre de négliger une telle ressource de matière première dont il faut, en perspective, souligner le caractère renouvelable. L'importance de cette fonction économique conduit à poursuivre la valorisation de la production forestière d'ailleurs trop faible dans notre pays et cela en tenant compte du rythme rapide des progrès techniques. Elle devrait suivre l'évolution d'une demande qui est, il est vrai, difficile à préciser dans ses composantes mais qui globalement, en particulier dans une Europe de faibles ressources en matières premières, est essentielle. Il faut enfin signaler que le prix à payer pour la conservation, la protection, la gestion de la forêt étant loin d'être nul, l'autofinancement qu'elle permet lorsqu'elle est productrice est une manière de conservation au moindre coût.

Il serait vain d'essayer de prévoir sur cent ans. La composition de la demande pour les produits traditionnels de la forêt et, encore plus, pour des produits nouveaux issus de la transformation de la matière ligneuse par des procédés fondés sur la microbiologie et la chimie enzymatique est encore très incertaine. Mais quelques considérations prospectives d'ordre général sont, quand même, permises.

Le bois comme matériau de construction et de mobilier continue à être prisé pour des raisons qui dépassent l'économie et tiennent à l'affectif. Le papier, malgré le progrès rapide de la télécommunication, gardera sans doute une fonction importante dans la vie culturelle et pourra trouver de nouveaux usages industriels. Le renchérissement, puis l'épuisement du pétrole promettent un avenir brillant à la végétalochimie. La forêt retrouvera-t-elle sa fonction historique de source de combustible sous forme de carburants liquides et gazeux d'origine ligneuse? Malgré d'autres sources possibles d'origine végétale (algues ou cultures adaptées, comme au Brésil actuellement), certains le pensent, au-delà même de la crise de 1973, provoquée par le brusque relèvement du prix du pétrole. Il n'est, en tout cas, pas déraisonnable de parier sur un accroissement de la demande pour des produits forestiers et pour les ressources renouvelables, en général. A condition que nous sachions implanter une gestion patrimoniale, écologiquement saine de l'espace forestier. A condition que nous intensifions la recherche pour donner à la forêt une productivité biologique plus grande et pour élargir l'éventail des produits dérivés du bois.

*
* *

Cependant, la prospective de la forêt est loin de se résumer à la prise en compte des seules innovations et de la seule demande internationale. Elle comporte beaucoup d'inconnues de fond.

L'évolution du monde est très rapide. L'économie forestière et celle du bois sont ouvertes à la concurrence internationale et sujettes aux modifications de la conjoncture. L'usage du bois se modifie de façon très sensible pour l'économie et pour la société. L'aménagement du territoire a subi, au cours du dernier quart de siècle, des mutations décisives et irréversibles. L'exode rural et l'industrialisation de l'agriculture ont considérablement modifié le rôle de la population agricole.

Le destin de certaines régions « marginalisées », en régression ou situées au-dessous du seuil de santé suffisante pour la maintenance, est, pour le moins, incertain. Le rôle de la forêt pour la conservation des sols — la forêt n'étant que l'une des orientations possibles — est à déterminer dans un rapport de voisinage, de complémentarité et de convivialité avec l'agriculture; le problème du volume des emplois à créer, pour la sylviculture ou en aval, n'est pas indifférent pour élaborer cette stratégie d'une « forêt paysanne ».

*
* *

Le regard sur le long terme, si nécessaire pour définir une politique de la production forestière, de l'accueil en forêt, des relations de la forêt avec la politique de l'environnement, n'est pas une tâche facile. Les données de départ font cruellement défaut. Les statistiques en série longues sont clairsemées. Les comptes de patrimoine n'existent pas. Les comptes d'énergie non plus. L'exercice est à faire. Aucun travail prospectif élaboré n'est disponible. Seuls le VI^e Plan et certains documents du Comité du bois (de la Commission économique européenne et FAO) ont rassemblé quelques orientations quantifiées sur une longue période.

Dans ces conditions, il n'a pas été possible de construire des scénarios très poussés. Le rapport doit donc être considéré comme un travail préparatoire. Il ouvre simplement quelques pistes. Chemin faisant, quelques données relativement sûres apparaissent. Mais aussi de nombreuses inconnues.

ANNEXE II

**OBSERVATIONS FORMULEES AU COURS DE LA REUNION COMMUNE
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DU PLAN,
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES,
DE LA DEFENSE ET DES FORCES ARMEES, LE 12 OCTOBRE 1976**

A la suite de l'exposé de M. Edgard Pisani, les observations suivantes ont été formulées :

M. Raymond Bourguin a souligné les trois points suivants :

— malgré la force de ses traditions culturelles, la France doit devenir une nation de marchands et de commerçants ;

— il n'y a pas eu un dérèglement du commerce international depuis 1971, mais un déplacement des rapports de force, car les Etats-Unis ont été progressivement confrontés à la concurrence du Japon et de l'Europe ;

— l'amélioration des qualifications des travailleurs peut, seule, permettre et justifier l'augmentation des salaires versés.

M. Pisani a rappelé son souci de définir une stratégie fondée sur une politique concertée de développement parallèle du relèvement des salaires et du renforcement des technologies ; une hausse trop brutale des revenus comporte des risques excessifs.

Il a précisé que le taux des salaires est à la fois cause et effet des niveaux de qualification, car le refus de rémunérer à son juste prix la compétence technologique décourage les efforts d'adaptation.

Il a également indiqué que les entreprises publiques et privées doivent lutter, dans la compétition économique, pour accéder au marché. Mais le dérèglement du système monétaire international, depuis 1971, a constitué un élément d'incertitude majeur en imposant, à ces unités de production, d'assumer les risques liés aux fluctuations du cours des devises.

Enfin, les méthodes de pilotage de l'économie doivent être adaptées aux exigences du monde contemporain. Le Japon, véritable société d'économie mixte, bénéficie de rapports privilégiés entre le secteur public et les affaires privées ; la planification constitue une réalité majeure aux Etats-Unis, si l'on prend en considération l'importance extrême que les grandes firmes attachent à la programmation de leurs activités. En fait, le libéralisme doctrinal a de moins en moins de justification au niveau de la macro-économie. Le Plan doit donc définir les objectifs stratégiques, en laissant aux entreprises leur responsabilité propre qui relève de la compétition et du marché, éléments nécessaires de connaissance de l'évolution de la demande et de vérification des résultats de la gestion des firmes. En revanche, le marché, seul, ne peut fixer le destin du monde.

Après avoir évoqué l'importance des travaux réalisés par le groupe, sous l'impulsion de M. Pisani et dans un excellent climat de collaboration, *M. Louvet* a insisté sur les aspects sociaux du commerce extérieur.

M. Mercier a successivement abordé quatre questions :

— l'analyse du groupe d'étude lui a semblé très intéressante dans la mesure où le résultat des travaux constituait une vision globale de l'avenir du Monde ;

— les échanges ne pourront être équilibrés tant que le dérèglement du système monétaire international perturbera les relations économiques ; les projets actuels, relatifs à la création d'une « zone de stabilité » en Europe, permettent d'envisager un prochain progrès en ce domaine ;

— il est regrettable que les exportations d'armement prennent une part aussi importante dans l'équilibre de la balance commerciale de la France ;

— la réalisation de l'Europe constitue le préalable nécessaire à l'équilibre de nos échanges.

Répondant aux intervenants, M. Pisani a fourni les indications suivantes :

— les membres du groupe n'ont pas voulu évoquer le débat sur les ventes d'armes, car ce sujet, où la morale et la réalité stratégique du monde doivent être simultanément pris en considération, mériterait un examen spécifique ;

— personne n'imagine que la France doive avoir un destin solitaire et l'Europe demeure le champ de compétition, d'expansion et d'organisation privilégié de notre pays ;

— le Parlement devrait procéder à un débat sur le système monétaire européen ; l'enjeu de ce dispositif peut être fondamental, mais il est à redouter que la crainte de déplaire aux Etats-Unis et la nécessité d'harmoniser les gestions budgétaires des Etats de la Communauté économique européenne ne permettent pas aux projets actuels de dépasser le stade du « serpent » aménagé ;

— le Plan correspond à la publication solennelle des intérêts et des objectifs communs, ainsi qu'à la fixation des priorités ; c'est aussi la condition de la liberté et de la décentralisation ;

— la stratégie de la France doit consister, d'une part, à se battre comme si notre pays était seul au monde et, d'autre part, à construire le monde ; ce dessein ne peut être réalisé que dans le contexte européen.

A ce propos, la recrudescence des éléments d'incertitude, l'accumulation des facteurs d'instabilité et l'effacement des éléments régulateurs rendent désormais possible l'apparition d'une situation où la guerre ne serait plus inévitable : il existe un pays qui, à lui seul, ne représente qu'un pour mille de la population du monde et qui possède près de 50 % des ressources de pétrole ; la permanence de la sous-alimentation doit être considérée comme une donnée inéluctable ; des continents entiers se trouvent traversés de courants prétendument nationalistes, pour la conquête des matières premières ; des masses aussi importantes que l'URSS et la Chine s'opposent vivement ; des conflits ne peuvent être résolus au moment où d'autres naissent. Après avoir été maître de lui-même, le Monde ne l'est plus.

Après que M. Chauvy eut souligné l'ampleur de l'effort de réflexion suscité par ces conclusions, les commissions ont approuvé à l'unanimité le rapport de M. Pisani.