

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 1978.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,
portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VII^e Plan,*

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Fernand Chatelain, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajoux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, René Debesson, Hector Dubois, Raymond Dumont, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

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

Sénat : 104 (1978-1979).

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

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — Le bilan et les perspectives qui motivent le nouvel impératif d'adaptation	5
A. — Le bilan de l'économie française pendant la période 1976-1978.	5
B. — Les perspectives.....	12
C. — Le parti pris de l'adaptation.....	14
II. — Le « trinôme » du rapport d'adaptation est-il viable?	16
A. — Les faiblesses de l'équilibre extérieur français.....	16
B. — La nécessaire restructuration de l'industrie.....	22
C. — Les dangers d'une aggravation du chômage.....	29
III. — Les insuffisances	36
A. — Le secteur agro-alimentaire.....	36
B. — L'équilibre des finances publiques.....	38
C. — Les aspects qualitatifs de la croissance.....	39
IV. — La révision de deux programmes d'action prioritaires (PAP)	42
Conclusion	43
Examen en commission	45
Amendement présenté par la commission	47
Annexes : auditions et travaux de la commission	49

Mesdames, Messieurs,

Le VII^e Plan, adopté en juillet 1976, précisait que le Gouvernement porterait une attention particulière à l'examen de l'exécution du Plan à mi-parcours et qu'à cette occasion le Conseil économique et social serait saisi pour avis du projet de rapport sur l'exécution du Plan. Le Gouvernement a entendu aller au-delà de l'obligation résultant strictement du dispositif du VII^e Plan, en demandant au Parlement de se prononcer sur un projet de loi portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VII^e Plan. Les résultats de la première période d'application du Plan, l'évolution de l'économie internationale expliquent le choix du Gouvernement.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1979, votre commission a regretté le moment choisi pour la discussion du projet de loi relatif à l'adaptation du VII^e Plan. En effet, dans le cadre du présent plan, ce débat semble tardif, puisque logiquement, il ne devrait se traduire au niveau des orientations budgétaires qu'en 1980, dernière année d'exécution du Plan. Mais, en fait, ce retard ne doit pas être considéré comme strictement négatif, car les objectifs fondamentaux se situent au-delà du terme du Plan actuel. Bien que le rapport d'adaptation indique que « le dispositif du VII^e Plan est maintenu pour l'essentiel », on peut voir dans ce document la définition d'une nouvelle doctrine de la planification française et l'amorce d'une réflexion sur l'orientation préliminaire du VIII^e Plan.

Votre commission regrette que les travaux préalables au rapport d'adaptation aient été moins « ouverts » que ceux qui avaient précédé la présentation du VII^e Plan. En effet, divers comités et commissions n'ont pas été consultés avant la mise au point du projet actuellement en discussion ; il s'agit du Comité de la consommation ; des Commissions Transports et Communications ; Commerce, services, artisanat ; Départements d'Outre-Mer ; Education et formation ; Vie sociale ; Recherche ; Energie. D'autre part, le Gouvernement n'a pas recueilli l'avis des régions sur les nouvelles orientations contenues dans le rapport d'adaptation. Certes, votre commission est consciente de la lourdeur de cette procédure et de la longueur d'une telle consultation ; elle ne tiendra donc pas rigueur au Gouvernement de cette omission ; en revanche elle sera attentive aux modalités selon lesquelles les régions seront associées à la mise en œuvre du rapport d'adaptation.

En définitive, votre commission tient à mettre en relief l'importance du projet de loi en discussion. Le Gouvernement n'était pas tenu de présenter au Parlement un tel document qui énonce les lignes directrices de sa politique économique et sociale et engage notre pays au-delà de l'échéance de 1980. **Autant qu'un rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, ce projet doit être considéré comme une étape vers la préparation du VIII^e Plan.** Telle est l'opinion de votre commission.

Le présent rapport analysera le bilan et les perspectives qui motivent le nouvel impératif d'adaptation énoncé par le projet ; il précisera le point de vue de votre commission sur les propositions contenues dans le rapport d'adaptation, avant d'évoquer les insuffisances de celui-ci.

I. — **Le bilan et les perspectives
qui motivent le nouvel impératif d'adaptation.**

A. — *Le bilan de l'économie française
pendant la période 1976-1978.*

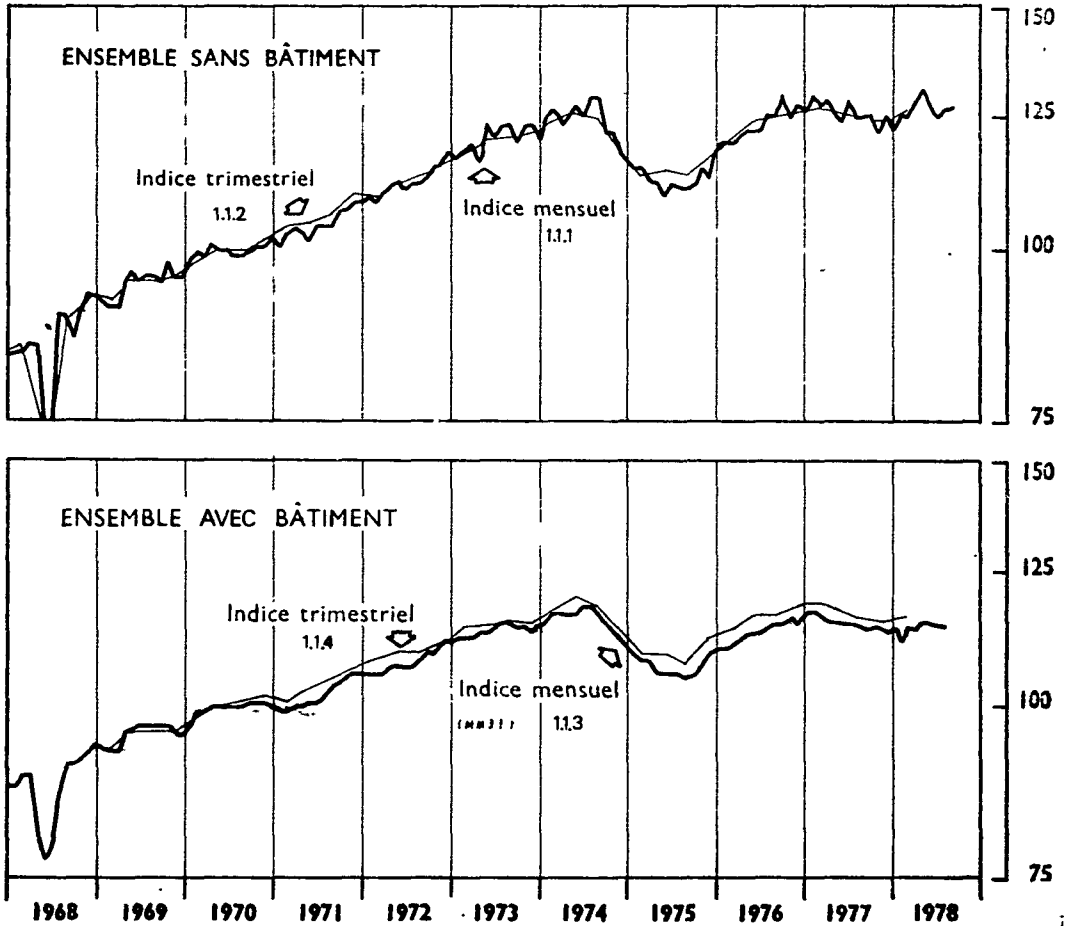
Lors de l'élaboration du VII^e Plan, deux scénarios avaient été élaborés. Finalement, l'hypothèse forte fut retenue. On espérait en effet à ce moment que la crise serait passagère et que la France pourrait connaître une croissance, certes moins vive que pendant la période précédente, mais soutenue, et en tout cas supérieure à celle de ses principaux partenaires commerciaux.

Les faits ont largement infirmé cette prévision. Pour des raisons différentes — la volonté de se prémunir contre tout risque d'inflation ou la nécessité de lutter contre le déficit extérieur et l'inflation — la croissance de nos principaux partenaires européens a été inférieure aux résultats attendus. La faible demande des pays pétroliers et le poids de l'endettement qui limite les initiatives de la plupart des pays en voie de développement ont également contribué à ralentir le rythme de développement du commerce international.

Dans ces conditions, *la France n'a pu atteindre le taux de croissance de 5,5 % à 6 % inscrit dans le VII^e Plan.* En effet, le PIB (produit intérieur brut) n'a augmenté que de 4,6 % en 1976, 3 % en 1977, 3,3 % en 1978. Encore faut-il préciser que le résultat favorable obtenu en 1976 succédait à une année de croissance négative et qu'il a été obtenu au prix d'un déficit du commerce extérieur.

De plus, pour l'essentiel, cette croissance n'est pas imputable au secteur secondaire. En effet, depuis la régression enregistrée à la fin de l'année 1974 et qui s'est prolongée jusqu'à la moitié de 1976, *la production industrielle a rarement dépassé le niveau atteint pendant le premier semestre de 1974.* Pour l'année 1978, on a constaté au printemps un bref regain d'activité qui ne s'est pas confirmé au cours des mois suivants. En effet, l'indice de la production industrielle est revenu au niveau constaté au début de l'année. **La production industrielle ne progresse donc pas.** Les observations sont encore moins favorables si l'on considère la production industrielle bâtiment inclus. On a atteint au début de 1977 un niveau voisin de l'indice le plus élevé de 1974 et, depuis ce moment, on enregistre plutôt une tendance à la baisse.

PRODUCTION INDUSTRIELLE

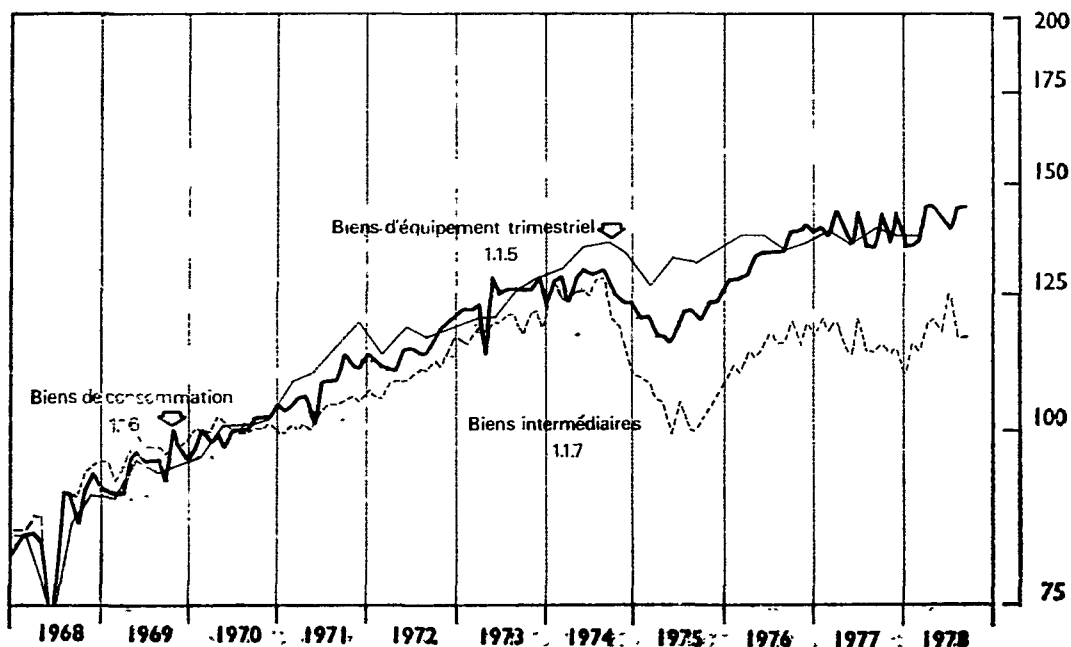


Source : INSEE.

Nota. — Les chiffres inscrits sous les indices trimestriels et mensuels font référence à la nomenclature figurant dans « Tendances de la conjoncture ».

On ne se livrera pas ici à une analyse rétrospective de la production des différentes catégories de biens. Il convient cependant de signaler que la production de biens intermédiaires n'a pas atteint, même en 1978; le plus haut niveau enregistré en 1974. Pour les biens d'équipement, les progrès sont limités. En revanche, une amélioration sensible est observée pour le présent exercice, ainsi que pour l'année dernière, en ce qui concerne la production de biens de consommation.

PRODUCTION INDUSTRIELLE PAR CATEGORIE DE BIENS PRODUITS



Source : INSEE.

Nota. — Les chiffres inscrits sous les indices des catégories de biens font référence à la nomenclature figurant dans « Tendances de la conjoncture ».

L'environnement défavorable et les résultats médiocres expliquent que le différentiel de croissance entre la France et ses principaux partenaires soit seulement de + 0,3 % en 1976-1977, alors que le Plan prévoyait 1 %.

En ce qui concerne l'investissement productif, les résultats font apparaître une différence notable avec les prévisions. Le dossier quantitatif annexé au VII^e Plan indiquait que l'investissement productif devait progresser de 7,5 % par an. Ce chiffre a été dépassé en 1976 (+ 7,6 %), mais il est loin d'être atteint pour 1977 (- 0,4 %) et 1978 (+ 4,2 %). En outre, il convient de noter que ces résultats sont imputables principalement aux décisions des grandes entreprises nationales, alors que l'investissement productif des entreprises privées a été beaucoup plus timide.

La progression de la consommation des ménages reste inférieure à l'objectif défini par le Plan (+ 4,2 % par an), les résultats étant : + 5,3 % en 1976, + 2,2 % en 1977, + 3,6 % en 1978.

En revanche, des résultats beaucoup plus satisfaisants ont été enregistrés en ce qui concerne les échanges extérieurs. En effet, l'équilibre des paiements courants sera atteint en 1978, alors qu'il était attendu seulement pour 1980; mais les conditions dans lesquelles ce résultat est atteint suscitent des réserves qui seront exposées au début de la deuxième partie du présent rapport.

Afin de mieux situer le bilan concernant ces dernières années, il convient de rappeler que, pendant longtemps, la France a été peu ouverte au marché international car elle entretenait des relations privilégiées avec la zone franc. Le Marché commun a provoqué une réorientation des courants d'échanges et un développement important du commerce extérieur français.

Entre 1970 et 1977, les importations et les exportations ont progressé plus rapidement que le PIB. En effet, le rapport importations/PIB s'établissait à 15 % en 1970 et près de 21 % en 1977. Le rapport exportations/PIB passait de 15,3 % en 1970 à plus de 20 % en 1977. Pour 1977, les exportations représentaient le tiers du PIB exportable, celui-ci étant égal à 60 % du PIB total.

On estime qu'un point du PIB représente 8 milliards de francs d'importations. Cette liaison étroite entre les importations et la production est une caractéristique de l'économie française. L'élasticité des importations au PIB en période de croissance rapide (3,8 %) est supérieure de plus d'un point à la moyenne enregistrée dans les pays membres de l'OCDE ; elle est plus élevée que celle de nos principaux concurrents : Japon (1,9 %), RFA (2,7 %), Italie (2,3 %), Pays-Bas (2,9 %), Etats-Unis (3,4 %) ; seul le Royaume-Uni fait exception (7,8 %).

En ce qui concerne les *équilibres financiers*, des progrès ont été accomplis dans la lutte contre l'inflation mais l'évolution des comptes publics suscite des inquiétudes.

On constate avec satisfaction qu'il n'y a pas eu de *dérapage des prix industriels* depuis que la libération de ceux-ci est intervenue au cours de l'année 1978.

Un certain *ralentissement de la hausse des prix à la consommation* a été constaté en 1978. Pour les neuf premiers mois (+ 7,6 % à comparer aux 9 % de la période équivalente de 1977) mais l'indice d'octobre a été moins favorable que celui de septembre (+ 0,9 % au lieu de + 0,6 %). Vraisemblablement pour l'ensemble de l'exercice, on atteindra un taux global supérieur à 9 %, comparable à ceux observés en 1976 (+ 9,9 %) et en 1977 (+ 9,1 %) mais inférieur au taux de 11,8 % enregistré en 1974-1975. Certes, ce mouvement s'explique en partie par le renchérissement des tarifs publics appliqués au printemps. Néanmoins, dans l'ensemble, le résultat est donc assez différent des prévisions inscrites dans le dossier quantitatif annexé au VII^e Plan, selon lequel la progression annuelle moyenne des prix à la consommation des ménages aurait dû être de + 7,3 % pour l'ensemble de la période, une forte décélération étant prévue pour les premières années d'exécution du Plan.

En outre, la comparaison avec l'Allemagne fédérale incite à apprécier avec modestie les résultats constatés en France, la hausse des prix à la consommation étant beaucoup plus réduite dans ce pays.

En matière de *revenus nominaux*, les évolutions ont été mal maîtrisées. Un certain ralentissement du rythme d'augmentation du taux de salaire horaire a été observé en 1977 par rapport à 1976 mais, dans la période récente, une certaine reprise du taux de salaire a été enregistrée, de sorte qu'il paraît peu probable que l'évolution annuelle moyenne pour la période d'exécution du Plan soit conforme à la prévision de + 12,3 %.

Le VII^e Plan recommandait une évolution parallèle des prix et des revenus, sauf pour les salaires les plus bas qui devaient bénéficier d'une augmentation supérieure à la moyenne et les rémunérations les plus élevées qui devaient progresser plus lentement. En fait, les Français ont conservé le comportement adopté pendant la période de croissance antérieure ; le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages a progressé en 1976 et en 1977. On ne dispose pas encore d'informations précises quant à l'évolution des revenus non salariaux. Le Commissariat général du Plan a cependant fait savoir à votre commission que l'année 1979 devrait marquer une étape importante en ce domaine. Pour la période 1976-1978, aucun progrès significatif n'a été accompli.

Les premières années du VII^e Plan ont été marquées par une aggravation du *déficit budgétaire* : environ 17 milliards de francs en 1977, environ 30 milliards de francs en 1978, alors que, pour cet exercice, on avait annoncé, au moment du vote du projet de loi de finances, une réduction du déficit à 8,9 milliards de francs.

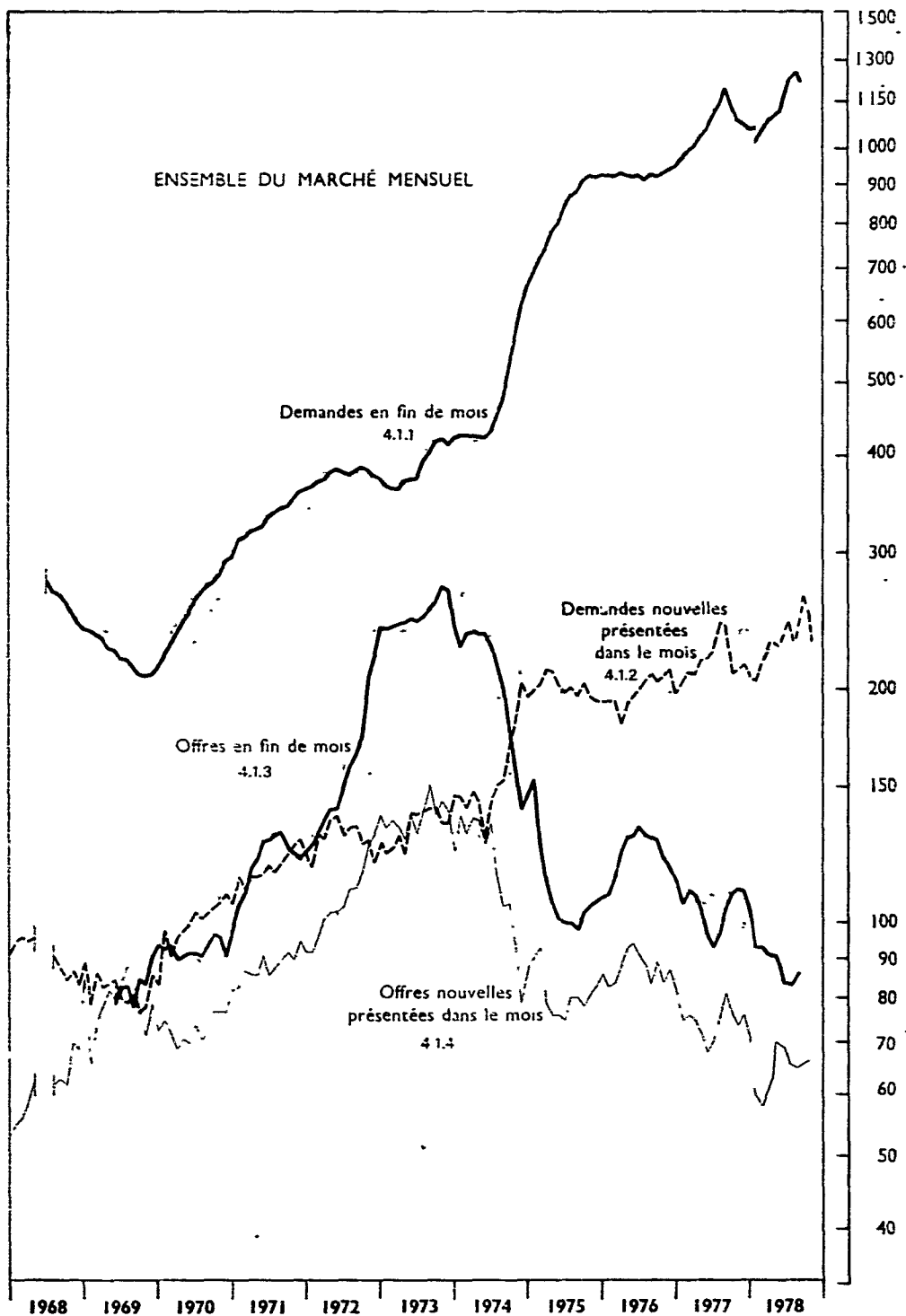
Une évolution défavorable est également constatée pour la *sécurité sociale* ; le solde de 1977 s'établissait à + 1,45 milliards de francs, celui de 1978 est évalué à — 4,809 milliards de francs.

A mi-parcours du VII^e Plan, le constat qui s'impose est celui d'une *dégradation continue de la situation de l'emploi depuis 1975*, la légère pause enregistrée en 1976 n'ayant revêtu qu'un caractère temporaire.

L'évolution constatée sur les années 1975-1977 révèle, en matière de création d'emploi, une large surestimation des objectifs fixés par le VII^e Plan. Celui-ci avait prévu pour la période considérée une croissance moyenne du total des emplois de 530 000 par an. Dans les faits, environ 54 000 emplois supplémentaires par an ont été créés. Ce résultat est dû à la baisse des effectifs dans l'industrie (moins 135 000 sans le bâtiment ; moins 165 000, bâtiment compris), mais aussi à la faible croissance des emplois dans les autres secteurs.

Le tableau qui suit montre la dégradation quantitative de l'emploi de 1968 à 1978.

EMPLOI



Source : INSEE.

Nota. — Les chiffres inscrits sous les indices font référence à la nomenclature figurant dans « Tendances de la conjoncture ».

Pour s'en tenir à la période d'application du VII^e Plan il convient de souligner les aspects suivants :

— le nombre de demandes d'emploi, en données observées, s'est élevé à 1 344 100 à la fin du mois d'octobre 1978, soit 134 100 de plus qu'il y a un an ;

— les offres d'emploi continuent de diminuer sur moyenne période. Que ce soit en données observées ou en données corrigées des variations saisonnières, les offres d'emploi en fin de mois sont en 1978 inférieures à 1977. En données corrigées elles étaient de 88 000 en octobre 1978, pour 110 900 un an plus tôt.

De plus le nombre des offres d'emploi durables se restreint, alors que l'on assiste à un développement d'offres d'emploi à temps partiel, temporaire ou de courte durée.

Qualitativement, les caractéristiques du chômage sont préoccupantes :

— le chômage frappe toujours une forte proportion de moins de vingt-cinq ans (46,1 % des demandeurs en octobre 1978 pour 46,3 % en octobre 1977), notamment du sexe féminin (62,6 % des 620 000 jeunes demandeurs actuels) ;

— la situation des demandeurs d'emploi âgés de cinquante ans reste plus grave puisque 43,1 % d'entre eux sont au chômage depuis plus d'un an ;

— la durée du chômage prête aujourd'hui à débat. Deux concepts coexistent en la matière : d'une part, la durée moyenne d'attente des demandes, qui tient compte des personnes placées, ainsi que des demandes annulées ou rayées ; d'autre part, l'ancienneté moyenne des demandes en fin de mois, qui comptabilise l'ancienneté des demandes des personnes qui restent à la recherche d'un emploi.

La durée moyenne d'attente des demandes a baissé en octobre 1978 atteignant quatre-vingt-dix neuf jours, c'est-à-dire le niveau le plus faible depuis février 1975. Que l'on voie dans ce résultat une donnée conjoncturelle ou plus durable, il demeure que l'autre indicateur reste inquiétant. *L'ancienneté moyenne des demandes s'est en effet aggravée depuis 1975.* Si elle a atteint, en octobre 1978, un niveau inférieur à celui observé depuis le début de l'année (210 jours en octobre pour 213 à 246 jours depuis janvier 1978), elle reste supérieure à celle constatée à la même période des années précédentes soit 199 jours en 1977, 181 en 1976, 163 en 1975.

B. — *Les perspectives.*

Il s'avère que la hausse du prix du pétrole a un effet durable sur les économies des pays industrialisés. Elle implique un transfert important au profit des pays producteurs. En conséquence, on estime que le ralentissement de la croissance des pays développés dominera l'évolution de l'économie mondiale. D'autre part, à moyen terme, les transferts de technologie vers les pays sous-développés sont susceptibles de provoquer des bouleversements plus importants encore. Tels sont les deux problèmes majeurs de l'environnement international qui conditionnent l'évolution de la France et les perspectives de notre développement.

Les prévisions à court terme concernant les pays de l'OCDE ne permettent pas d'espérer une reprise de l'activité mondiale, mais comportent cependant certains aspects favorables.

Les perspectives économiques des principaux pays de l'OCDE présentées dans le projet de loi de finances pour 1979 font apparaître une augmentation probable du PNB en volume de 3 % pour l'Allemagne fédérale et les Etats-Unis, 3,3 % pour les Pays-Bas, 3,4 % pour l'Italie et le Royaume-Uni, 3,9 % pour le Canada, 5,8 % pour le Japon.

Selon les travaux les plus récents des experts de l'OCDE, le mouvement de ralentissement de l'activité dans l'ensemble des vingt-quatre Etats membres de l'organisation risque de se confirmer en 1979. On prévoit, en effet, une croissance de 3 % à comparer au taux de 3,6 % enregistré en 1978. Cependant, les experts demeurent prudents ; l'hypothèse d'un maintien de la croissance n'est pas exclue ; cette éventualité demeure ouverte.

Dans la plupart des Etats membres, *l'inflation restera importante*, ce qui empêche de mener des actions de relance ; cependant, elle atteindrait un taux inférieur à celui de l'année 1978 : + 6,5 % au lieu de + 8 %.

Au chapitre des éléments plutôt favorables, on notera une *réduction probable du déficit de l'ensemble de la zone en 1979* et un meilleur ajustement entre les balances des paiements des Etats membres. En ce qui concerne les pays européens, au cours de la période récente, on doit d'ailleurs constater une certaine diminution de l'excédent de l'Allemagne fédérale concomitant au redressement des comptes extérieurs de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni.

Enfin, on évoque la possibilité d'une reprise en Allemagne fédérale. En effet, pour ce pays, un taux de croissance révisé est envisagé (3,5 % à 4 %), la conjoncture étant marquée par une augmentation de commandes industrielles, une certaine reprise de la production et un accroissement des offres d'emploi. Cette évolution pourrait avoir des conséquences bénéfiques pour l'économie française, compte tenu du poids de l'Allemagne fédérale dans notre commerce extérieur ; il faut rappeler, en effet, qu'en 1977 la RFA a été destinataire de plus de 17 % de nos exportations.

Alors que la hausse du prix du pétrole rendait plus nécessaire, pour les pays développés, la recherche de l'équilibre extérieur et contribuait à intensifier la concurrence entre ces derniers, *certains pays en voie de développement sont apparus comme des concurrents sur le marché international.*

Au cours des dernières années, la structure du commerce mondial a été profondément modifiée. On a constaté un fort développement des échanges des produits primaires et des biens d'équipement. Ce sont principalement les pays socialistes et les pays en voie de développement qui ont acquis les biens d'équipement nécessaires à leur industrialisation. La facilité du transfert des capitaux et des technologies, l'abondance et le coût peu élevé de la main-d'œuvre dans certains pays ont incité ces derniers à développer des productions destinées aux pays riches.

L'aggravation soudaine de la concurrence des pays industrialisés et des pays en voie de développement a été le révélateur des faiblesses de l'économie française. Aujourd'hui, la faculté d'adaptation est devenue la qualité fondamentale d'un pays industrialisé qui entend ne pas régresser.

Trois pays ont réagi particulièrement favorablement à ce défi. L'un d'eux, les Etats-Unis, ne peut constituer pour la France un exemple en raison de sa taille et de sa puissance économique. En revanche, on doit noter que l'Allemagne fédérale, grâce à son dynamisme et à la souplesse de son appareil productif, a conservé une position particulièrement solide ; l'appréciation du mark n'a pas constitué un handicap pour ses exportations. Le cas du Japon est significatif également, alors que le yen est une monnaie forte et que ce pays accuse un taux de dépendance énergétique très élevé.

Dans ces conditions, quelles sont les perspectives de l'économie française ? La contrainte extérieure se présente comme une donnée à laquelle on ne peut échapper ; elle est une des hypothèses de base de la projection de l'économie française à l'horizon 1983, établie par l'INSEE, à la demande du Commissariat général du Plan.

Les travaux préalables à l'établissement de cette projection ont pris en compte la volonté de continuer à accepter l'ensemble des règles du commerce international et la capacité concurrentielle de l'économie française. Pour la période 1976-1983, on a retenu l'hypothèse d'une croissance de nos principaux partenaires de 3,2 % par an. Il en résulterait pour l'économie française une augmentation de la PIB de 3,7 % l'an, assurant ainsi à notre économie un différentiel de croissance de $\pm 0,5$ %.

Cependant, les auteurs de la projection indiquent que les hypothèses concernant l'évolution de nos principaux partenaires commerciaux sont incertaines. Ils considèrent qu'une concertation plus efficace entre les économies, fondée essentiellement sur la coordination des politiques de relance dans les grands pays et l'acceptation d'un certain endettement par les pays les plus déséquilibrés — financé par des mécanismes de coopération internationale — permettrait d'atteindre une croissance de 3,8 % par an pour l'ensemble de la période 1976-1983. Une telle évolution autoriserait une croissance de la PIB française de 4,1 %.

Ces travaux mettent en évidence que la croissance de la France sera durablement ralentie et que l'équilibre extérieur doit être l'objectif n° 1 pour les années à venir. D'autre part, la projection met l'accent sur les tendances inflationnistes persistantes de l'économie française pour la période considérée.

C. — *Le parti pris de l'adaptation.*

Le choix défini par le rapport dont nous sommes saisis est nécessaire. *En raison des incertitudes de l'évolution économique mondiale et de la dimension de la France, il est impossible de s'abstraire du contexte international si l'on veut éviter l'appauvrissement de notre pays et la perte de l'indépendance nationale.* La fermeture des frontières ne peut constituer une solution aux problèmes actuels.

Le choix de l'adaptation est fondamental. Il nous engage au-delà du terme du Plan ; l'adoption et la mise en œuvre du rapport d'adaptation supposent l'abandon d'un certain volontarisme qui avait présidé aux plans précédents et au VII^e Plan lui-même, celui-ci ayant fixé un objectif de croissance soutenue.

Votre commission a noté avec intérêt la déclaration du Commissaire au Plan selon laquelle il n'y aura pas de projection centrale normative pour le VIII^e Plan ; l'absence de dossier quantitatif rectifié

annexé au rapport d'adaptation est bien un prémice de cette évolution. Elle a aussi relevé la volonté du Gouvernement de maintenir un cadre de développement pour notre pays. A cet égard, la phrase contenue dans le dernier alinéa du projet qui nous est soumis est significative : « Le Plan est et restera l'instrument central de la politique à moyen terme menée par l'Etat pour résoudre les problèmes de la Nation. »

Votre commission estime que ce choix est raisonnable. Sa mise en œuvre suppose la transformation des structures de notre économie dans le sens de la souplesse. En effet, qui dit « adaptation » implique « spécialisation » et la spécialisation doit être mouvante. Pour faire face à tout moment à la concurrence et à la demande mondiale, l'économie doit être beaucoup plus souple.

Il convient cependant de noter que ce choix comporte des *risques immédiats et lointains*. L'aggravation de la concurrence entre pays riches, l'irruption à tout moment sur les marchés de produits concurrents sont susceptibles de mettre en péril l'existence de secteurs productifs importants de notre économie. Nous analyserons plus précisément ce problème dans la deuxième partie du présent rapport.

D'autre part, on ne peut complètement éluder les risques futurs : en effet, il n'est pas démontré que les pays développés conserveront toujours leur avance technologique face aux jeunes nations qui se portent acquéreurs de biens d'équipement et commencent à mettre en place les structures de production des industries de base. N'oublions pas que nombre de ces pays disposent précisément des ressources primaires dont nos industries ont besoin. *La spécialisation n'est certainement pas une solution définitive aux problèmes actuels des pays industrialisés.*

Malgré ces risques, votre commission approuve le choix fondamental de l'adaptation du VII^e Plan ; c'est la seule solution offerte à la France pour garder son rang.

II. — Le « trinôme » du rapport d'adaptation est-il viable ?

Le projet de loi définit comme objectif prioritaire l'équilibre du commerce extérieur qui est conditionné par l'adaptation de l'industrie, celle-ci étant susceptible d'améliorer la situation de l'emploi. Les trois données : équilibre extérieur, industrie et emploi constituent donc les fondements de l'adaptation du VII^e Plan.

Cet enchaînement nous paraît convenable, cependant votre commission formulera des observations sur les moyens proposés pour atteindre ces objectifs. Elle analysera d'abord les faiblesses actuelles de l'équilibre extérieur français avant de s'attacher à la restructuration de l'industrie et d'évoquer les dangers d'une aggravation du chômage.

A. — *Les faiblesses de l'équilibre extérieur français.*

Les bons résultats globaux du commerce extérieur en 1978 ne doivent pas inciter à penser que les objectifs du Plan sont déjà atteints ; en effet, d'importantes faiblesses structurelles demeurent.

La rigidité et le coût de certaines importations constituent un poids non négligeable pour notre commerce extérieur ; il s'agit, bien sûr, tout d'abord de **l'énergie** : les importations françaises de pétrole ont coûté, en 1977, 58,3 milliards de francs ; pour l'exercice 1978 le solde énergétique s'établit environ à — 64 milliards de francs, alors même que ces importations bénéficiaient d'une amélioration des termes de l'échange, en raison de la baisse du dollar.

Les progrès technologiques en matière de recherche et d'exploitation de pétrole ou de gaz sous-marin n'ont pas d'effets pratiques au niveau de l'approvisionnement. De ce point de vue, la France est dans une situation beaucoup plus défavorable que ses partenaires européens à l'exception de l'Italie, même si dans l'avenir on peut considérer que la situation de la France sera plus favorable en raison de ses réserves d'uranium. Dans l'immédiat, la politique d'économies d'énergie et le développement du programme nucléaire ont seulement pour objectif de réduire à 60 % en 1985 la dépendance énergétique de notre pays.

La France est également *pauvre en matières premières industrielles* ; elle enregistre donc un solde déficitaire de cette catégorie d'échanges. Cependant, actuellement, les importations de matières premières d'origine agricole destinées à l'industrie grèvent plus lourdement notre balance commerciale.

On constate en particulier le *solde défavorable des échanges de bois*, ce qui met en évidence l'inadaptation de la structure productrice française, notre pays disposant du patrimoine forestier le plus important au sein de la Communauté européenne. Certes, l'importation de bois tropicaux présentant des caractéristiques différentes des bois français est nécessaire, mais elle ne suffit pas à justifier le solde négatif persistant enregistré pour les produits de la sylviculture.

Les échanges de *matières premières agricoles* sont également déficitaires. L'agriculture française consomme environ 12 millions de tonnes d'aliments destinés à l'élevage, 3 millions de tonnes de tourteaux étant importés pour la préparation de ces aliments. Il apparaît tout à fait anormal que la France achète à l'étranger 85 % de ses besoins en protéines pour l'alimentation animale essentiellement sous forme de soja. Le marché très spéculatif de ce produit constitue un handicap pour le commerce extérieur français.

D'autre part, le *commerce extérieur agro-alimentaire* reste exposé aux fluctuations des cours des produits tropicaux, en particulier le café et le cacao qui, au cours des dernières années, ont contribué au déficit des échanges agricoles.

Cependant, après les très mauvais résultats enregistrés en 1976, consécutifs à la sécheresse, et le déficit de 1977, on note une certaine amélioration pour la présente année. Le solde des échanges agro-alimentaires des dix premiers mois s'établit à — 6,614 milliards de francs en 1977 et à + 1,224 milliard de francs en 1978 (chiffres bruts).

L'essentiel des excédents acquis dans les échanges extérieurs résulte des ventes de produits industriels.

Dès 1977, le solde des échanges de ces biens a atteint le chiffre de 40 milliards de francs fixé comme objectif à l'horizon 1980. En 1978, l'équilibre du commerce extérieur sera réalisé grâce au progrès de nos ventes industrielles à l'étranger. Cependant, les résultats par catégories de biens sont loin d'être homogènes.

L'équilibre des échanges de *biens intermédiaires* a été atteint en 1977 ; un excédent est dégagé pour les produits de la fonderie, les produits chimiques, les demi-produits métalliques, le caoutchouc, les matières plastiques, le verre. En revanche, on enregistre des

résultats négatifs persistants pour les échanges de métaux et demi-produits non ferreux, ainsi que pour les pâtes à papier et les papiers et cartons ; pour ces deux derniers postes, les déficits ont atteint respectivement, en 1977, 2,1 milliards de francs et 1,8 milliard de francs.

Les biens d'équipement jouent un rôle important dans le commerce extérieur français ; en 1977, le taux de couverture des échanges des biens d'équipement professionnels a atteint plus de 130 %, dégageant un excédent supérieur à 17 milliards de francs. Le solde avec les pays de l'OCDE, CEE exclue, était positif, mais l'essentiel des ventes intéresse des pays en voie de développement. Mais là aussi, les disparités entre les différents postes sont fortes ; le solde déficitaire des machines et des appareils électroniques contraste avec les excédents enregistrés pour les machines et les appareils mécaniques ainsi que pour le matériel électrique ; encore faut-il préciser que ces bons résultats sont acquis hors de l'OCDE.

Les échanges de matériel de transport et surtout d'automobiles contribuent largement à l'équilibre du commerce extérieur français. Pour ce dernier poste, l'excédent de 14 milliards de francs dégagé en 1977 résulte des échanges avec les pays développés. En revanche, pour les véhicules utilitaires et le matériel ferroviaire, le solde bénéficiaire résulte des acquisitions des pays non membres de l'OCDE. Le succès de l'industrie automobile met en lumière les effets favorables de la spécialisation au niveau du commerce extérieur.

Cependant, les bons résultats obtenus par les industriels français à l'étranger ne sont pas exclusivement le fruit des progrès techniques, de la politique des grands contrats et des efforts commerciaux, ils sont partiellement imputables à l'amélioration des termes de l'échange, au cours des dernières années. Cet avantage est particulièrement sensible pour les secteurs — l'automobile par exemple — où le volume des exportations est nettement plus important que celui des importations. Cela doit donc inciter à la prudence dans les appréciations formulées sur les progrès des exportations industrielles françaises.

Plus contrastée est la situation des échanges de biens de consommation. Pour l'année 1977, on a enregistré un déficit de 3,691 milliards de francs pour les biens d'équipement ménager, le taux de couverture étant voisin de 50 % ; mais les échanges de matériel électronique ménager accuse un taux de couverture beaucoup plus faible (25 %). Les importations de biens de consommation courante ont progressé plus vite que les exportations, de sorte que le solde demeure bénéficiaire mais relativement réduit (811 millions de francs en 1977). Malgré de fortes disparités selon les produits, les

échanges de textiles demeurent bénéficiaires. En revanche, le taux de couverture s'est détérioré pour certains secteurs tels que les articles de loisirs, le cuir et la chaussure ; le meuble enregistre un taux de couverture nettement insuffisant et dégage un déficit non négligeable (— 1,6 milliard de francs).

Les échanges de services sont en progrès notables, en particulier dans le domaine de l'ingénierie, des grands travaux, de la coopération technique ; l'excédent des services a atteint 10 milliards de francs en 1977.

La répartition géographique des échanges français n'est pas satisfaisante ; le rapport d'adaptation souligne ce fait. La France reste déficitaire à l'égard de la plupart des pays développés. Pour l'année 1977, le solde négatif était de 20,8 milliards de francs à l'égard de l'OCDE et de 14 milliards de francs vis-à-vis de la CEE. L'excédent résulte pour l'essentiel des ventes de produits industriels hors de l'OCDE. Les principaux destinataires des exportations françaises sont les pays à commerce d'Etat, les pays de l'OPEP et quelques pays en voie de développement.

A l'égard des pays de l'Est, on enregistre ces dernières années une réduction du solde excédentaire imputable à un ralentissement des ventes de biens d'équipement et à une augmentation de nos achats de biens de consommation et d'automobiles. On peut d'ailleurs s'interroger sur la rationalité économique de certains contrats conclus avec ces pays. Le système des « compensations » conduit à acquérir, en contrepartie de nos ventes de biens d'équipement, une partie des produits fabriqués dans les unités de production créées, même si leur utilité n'est pas évidente pour le marché intérieur ou s'ils concurrencent directement des produits français.

Les ventes industrielles aux pays de l'OPEP ont permis de réduire le déficit issu des importations de produits énergétiques. *Cependant, nos parts de marchés — en particulier pour les achats de biens d'équipement professionnels de ces pays — demeurent beaucoup plus modestes que celles de nos concurrents, en particulier l'Allemagne et le Japon.*

Une partie importante du solde des échanges industriels résulte des ventes aux pays en voie de développement.

Simultanément, **la France demeure déficitaire à l'égard des pays les plus développés.** Hors de la Communauté européenne, on enregistre, en 1977, des soldes de — 8 milliards de francs vis-à-vis des États-Unis et — 4,5 milliards de francs pour les échanges franco-japonais. Dans le premier cas, ce chiffre traduit notamment notre dépendance en protéagineux et le taux de couverture insuffisant de nos échanges industriels ; dans le second, des soldes négatifs sont enregistrés pour de nombreux produits.

A l'intérieur de la CEE, nos échanges sont déficitaires avec les pays les plus compétitifs — Allemagne fédérale, Pays-Bas — mais aussi avec l'Italie. *C'est en priorité dans le secteur industriel que notre faiblesse à l'égard de la RFA se manifeste : en 1977, le solde des échanges de biens d'équipement professionnels était de — 7,7 milliards de francs. Mais l'Allemagne fédérale est devenue également notre concurrent dans le domaine agro-alimentaire. En définitive, le solde négatif de nos échanges avec la RFA représentait près du tiers du déficit de la balance commerciale en 1977.*

La régression de nos positions agro-alimentaires est partiellement responsable du solde déficitaire de nos échanges avec les Pays-Bas ; elle est également sensible à l'égard des autres pays membres de la CEE, tels que le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande. Cette évolution est inquiétante ; elle est le fruit du jeu des montants compensatoires monétaires, mais elle traduit aussi une moindre compétitivité de l'agriculture française au sein de l'Europe.

Il faut donc insister sur la fragilité de l'équilibre extérieur atteint en 1978 ; il masque la détérioration de certaines de nos positions : **notre place d'exportateur agricole à l'intérieur du Marché commun est remise en cause ; nos ventes industrielles ne sont pas destinées pour l'essentiel à des pays développés** — sauf pour l'automobile — elles correspondent souvent à des commandes publiques et sont soutenues par des crédits importants. *On peut considérer que le redressement constaté au niveau des chiffres amplifie très nettement l'amélioration réelle de la position de la France sur le marché international.*

Cette analyse serait incomplète si l'on ne rappelait pas ici que pour couvrir son besoin de financement extérieur, la France a dû emprunter sur le marché international ou prélever une partie de ses avoirs officiels de change nets : ces deux moyens ont été employés en 1976 respectivement à hauteur de 21,7 milliards de francs et 13,6 milliards de francs. En 1977, des emprunts à moyen et long terme ont été contractés pour 24,7 milliards de francs, 3 milliards de francs ont été empruntés à court terme, tandis que les réserves de change enregistraient une légère augmentation. Pour 1978, la situation apparaît nettement plus favorable.

Certes, le rapport d'orientation met en relief le fait que les créances de la France sur l'étranger en particulier sous forme de crédits commerciaux ont augmenté dans des proportions comparables à celles de nos dettes et que l'endettement net de la France est quasi nul. Il est cependant permis de s'interroger sur la qualité de ces créances.

On évoquera également ici les effets des variations des taux de change sur les résultats du commerce extérieur. Ainsi, par

exemple, en 1976, l'appréciation du dollar par rapport au franc a été responsable d'un surcoût de nos importations pétrolières évalué à 6 milliards de francs. Contrairement aux constatations faites avant la crise de 1974, la dépréciation de la monnaie ne facilite pas le développement du commerce extérieur d'un pays. Bien au contraire, les économies compétitives disposant d'une monnaie forte affermissent leur avantage : le coût relativement modéré des approvisionnements leur permet de dégager des ressources plus importantes destinées à améliorer leur productivité et leur spécialisation technique et à développer leurs actions de promotion commerciale sur le marché mondial. Seuls, les Etats-Unis échappent à ce schéma, en raison de l'importance de leur marché intérieur et du rôle de leur monnaie dans l'économie mondiale.

En revanche, les pays à monnaie faible voient leurs importations renchéries et la rigidité du comportement des exportateurs empêche une diminution du prix des produits vendus sur le marché international, susceptible de provoquer un développement des exportations. En effet, en cas de dépréciation de la monnaie, les producteurs s'efforcent de réaliser à l'étranger des bénéfices compensant les résultats obtenus sur le marché intérieur, ceux-ci étant limités par l'augmentation des charges, l'inflation, voire la réglementation des prix.

Cependant, l'appréciation d'une monnaie ne suffit pas à assurer un renversement de tendance ; la rapidité de la réaction d'une économie à la demande mondiale est un élément décisif et celle-là dépend de la structure de l'appareil productif.

Ces observations conduisent votre commission à *approuver l'action menée par le Gouvernement pour créer un système monétaire européen susceptible de réduire les désordres monétaires actuels et de favoriser la constitution d'une force économique européenne qui pourrait être un contrepoids à la puissance américaine.*

B. — *La nécessaire restructuration de l'industrie.*

Le projet de loi propose comme solution aux problèmes actuels de l'économie française l'adaptation de l'industrie. Au préalable, il énumère un certain nombre d'actions sur les importations et sur les exportations.

Si l'ensemble des observateurs s'accordent pour dire que notre industrie doit se restructurer, les objectifs sectoriels et les méthodes proposées par le rapport d'adaptation sont loin de faire l'unanimité.

Dans cette course à la compétitivité, il convient tout d'abord de signaler certains **handicaps** de l'industrie française. Dans les économies industrialisées, l'innovation technique est un élément fondamental du développement des activités et des progrès sur le marché mondial. De ce point de vue, la situation de la France est loin d'être satisfaisante. En effet, la balance des transferts techniques internationaux qui cumule les échanges de brevets et licences et les études et l'assistance technique dissimule notre position faible en matière d'innovation. En effet, le solde du poste « études et assistance technique » est en progrès constant ; il atteint un taux de couverture de 178,7 % en 1977, contre 150,1 % en 1976, mais le solde excédentaire qui était de 913 millions de francs en 1977 ne compense pas le **déficit enregistré pour les brevets et licences** qui atteignait, pour le même exercice, 1 201 millions de francs, le *taux de couverture étant seulement de 45,6 %, soit moins que pendant les cinq années précédentes, sauf en ce qui concerne l'année 1976 pour laquelle le taux de couverture était de 41,6 %.*

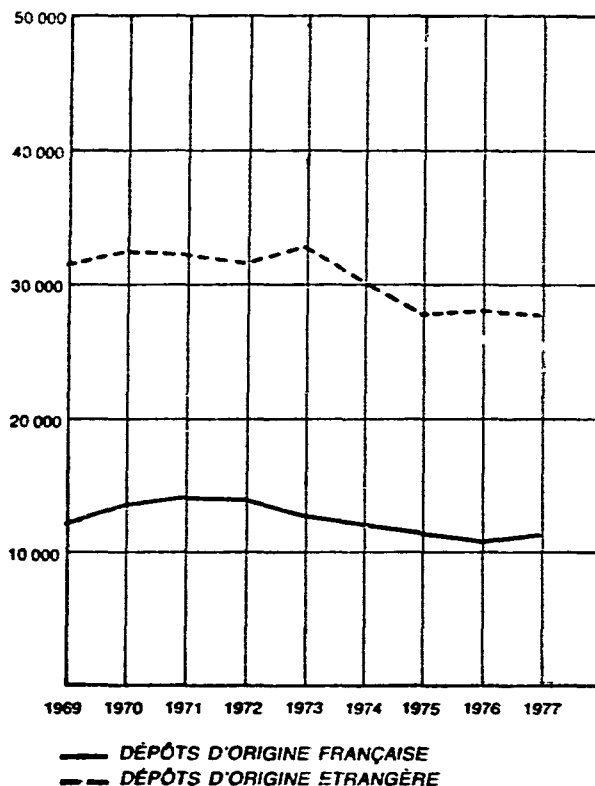
Echanges de brevets et licences.

	DEPENSES	RECETTES	DEFICIT	POURCENTAGE de couverture.
	(En millions de francs.)			
1972	1 147	552	595	48,1
1973	1 340	570	770	42,5
1974	1 562	819	743	52,4
1975	1 650	845	805	51,2
1976	2 092	870	1 222	41,6
1977	2 207	1 006	1 201	45,6

Source : INPI (Institut national de la propriété industrielle).

Si l'on compare les brevets déposés en France selon leur origine française ou étrangère, on constate que le plus grand nombre est d'origine étrangère ainsi que le montre le graphique suivant :

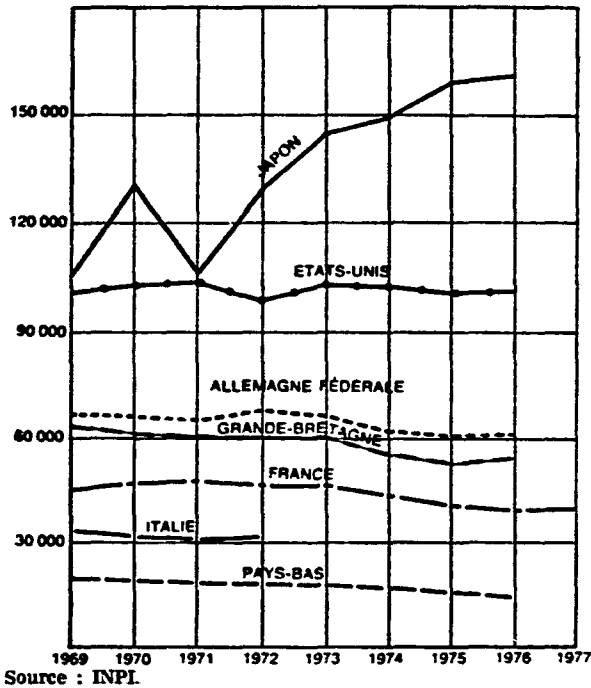
Répartition des dépôts annuels de brevets en France.



Source : INPI.

La comparaison du nombre de dépôts annuels de brevets en France et dans les principaux pays industriels met en évidence la faiblesse de l'activité inventive dans notre pays. La France se situe à un niveau inférieur à celui de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne fédérale, alors que les Etats-Unis conservent un niveau élevé de dépôts annuels de brevets et que le Japon enregistre depuis 1971 une très forte augmentation des dépôts annuels.

Brevets (nombre de dépôts annuels).



En outre, la position de la France est particulièrement défavorable en ce qui concerne certaines catégories de brevets, ainsi, par exemple, en matière informatique, le taux de couverture des échanges de brevets et licences est inférieur à 1 % ; pour la grosse et la moyenne mécanique, il atteint 18 %. En ce qui concerne l'agriculture et les industries alimentaires, le taux de couverture est légèrement supérieur à 20 %, l'électronique accuse un taux de couverture de 25 %. En revanche, des taux nettement supérieurs sont enregistrés pour les industries métallurgiques (62,8 %), les produits pharmaceutiques et les carburants (environ 70 %).

On constate donc que pour des branches particulièrement sensibles au progrès technique, et évolutives, la France est très dépendante de l'étranger. Cependant, le déficit des brevets et licences ne doit pas être considéré comme absolument déterminant. L'exemple de l'Allemagne fédérale est significatif, ce pays accusant un déficit supérieur à 1 milliard de marks en 1975 ; néanmoins, il convient de signaler que plus de la moitié des dépenses visées correspondent à des redevances versées à des entreprises américaines en contrepartie de leurs investissements directs en RFA ; d'autre part, la charge de ce déficit doit être rapprochée de l'excédent de la branche commerciale allemande qui, pour la même année, atteignait 45 milliards de marks.

Un autre sujet d'inquiétude quant aux possibilités de l'industrie française réside dans le **ralentissement de l'effort de recherche.**

L'évolution de la dépense intérieure de recherche et de développement par rapport au produit intérieur brut révèle un fléchissement au cours des dix dernières années : alors que cette dépense représentait en 1968 2,13 % du PIB, elle n'atteignait en 1977 que 1,79 % du PIB. Si l'on compare la France aux pays équivalents de l'OCDE, elle vient au quatrième rang pour le volume de ses recherches apprécié en termes financiers, après les Etats-Unis, l'Allemagne fédérale et le Japon et avant le Royaume-Uni et l'Italie. On doit signaler le poids considérable des Etats-Unis en la matière ; en 1976, ce pays a dépensé l'équivalent de 178 milliards de francs pour la recherche et le développement expérimental, soit six fois plus que la France ; il entretient un potentiel supérieur de près de la moitié de celui de la Communauté européenne et sensiblement égal à celui de l'ensemble des autres pays de l'OCDE. L'Allemagne fédérale et le Japon fournissent un effort supérieur respectivement de 55 % et de 66 % à celui de la France en matière de recherche. Pour ces deux pays, le rapport dépense intérieure de recherche/PIB s'établit à plus de 2 %.

Le rapport d'adaptation propose une restructuration de l'industrie par les mécanismes du marché. Cette option suscite un certain nombre de réserves de la part de votre commission. Il convient tout d'abord de noter que *le libre échange « pur » n'est pratiquement appliqué par personne* et que les pays forts usent de moyens de défense contre une pénétration trop facile des produits étrangers sur leur marché intérieur. Tel est le cas aux Etats-Unis avec l'*American Selling Price* et les normes sanitaires ou de sécurité ; le Japon use de procédures analogues pour éviter que son marché intérieur soit trop exposé aux aléas du marché international.

Dans cette optique, on peut d'ailleurs s'interroger sur l'opportunité pour la France d'un abaissement des protections douanières dans le cadre du Tokyo Round.

Au cours des cinq dernières années, on relève en France une **forte augmentation de la pénétration de certains produits étrangers sur le marché intérieur.**

Le rapport importations/production est particulièrement élevé sur certains postes tels que les minerais et métaux non ferreux, l'équipement ménager, le taux de 50 % étant dépassé pour ces produits ; pour la chimie de base, on enregistrait en 1977 un taux de pénétration supérieur à 36 % et pour la construction mécanique à 32 % ; pour certains biens de consommation, les taux de pénétration sont supérieurs aux chiffres énoncés précédemment. La politique strictement libérale qui nous est proposée ne risque-t-elle pas de favoriser la pénétration des produits étrangers sur le marché

intérieur, alors même que certains types de fabrication ont pratiquement cessé en France ; on citera ici pour mémoire la production de machines agricoles, de machines à écrire et de certains biens de consommation.

Les trois « principes pour l'adaptation » inscrits dans le rapport sont que les entreprises doivent être responsables de leur développement, qu'elles doivent être un foyer d'intégration de la société française et que celle-ci doit faire une place légitime aux ouvriers ; les lignes d'actions étant : **faciliter les conversions et les adaptations ; développer les petites et moyennes entreprises ; promouvoir les activités du futur.** Le rapport énonce comme causes principales des difficultés et des retards de notre industrie les insuffisances de certaines gestions, l'environnement actuel et la vulnérabilité de la situation financière des entreprises.

La philosophie qui se dégage du rapport est que *les chefs d'entreprise doivent être seuls en mesure de déterminer les activités rentables — étant entendu qu'on ne parle plus aujourd'hui de créneaux, mais d'entreprises — et de développer leur production en fonction de la demande internationale.*

Le rapport indique **qu'il n'existe pas d'analyse précise des différentes branches industrielles et de leur capacité compétitive et que ce travail sera une des tâches prioritaires dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan.** Votre commission ayant demandé au Commissaire au Plan de préciser ce point du rapport, celui-ci a répondu qu'il était *très difficile de déterminer les branches qu'il convenait de développer et qu'en toute hypothèse, la situation était très fluctuante, selon l'évolution du marché international.*

Comment, dans ces conditions, assurer une restructuration de l'industrie française ? Telle est la question à laquelle votre commission n'a pas trouvé de réponse satisfaisante dans le rapport d'adaptation. Elle estime **indispensable que soit élaborée une véritable politique industrielle et commerciale.** En ce domaine, le rôle de l'Etat doit être double : il doit fournir aux entreprises des informations fiables sur l'évolution de la demande ; il doit également contribuer au développement de branches industrielles compétitives.

En ce qui concerne l'*information sur les conditions de la concurrence internationale*, un colloque récent sur l'information économique et statistique pour les entreprises a mis l'accent sur la nécessité de développer la connaissance du marché, qu'il s'agisse des données sectorielles ou nationales ou de la situation des concurrents locaux ou étrangers. La création récente du Centre d'études prospectives et d'informations internationales répond partiellement

à ce souci. Le développement de l'information économique des entreprises apparaît indispensable si l'on veut réduire la trop grande élasticité à l'importation, imputable en partie à une mauvaise compétitivité et à une faiblesse de l'exportation.

Il est indispensable que des études soient menées afin de préciser les secteurs qui doivent être développés. A cet égard, les six propositions inscrites dans le rapport pour promouvoir les activités du futur ne paraissent pas suffisantes.

En effet, le rapport d'adaptation propose de développer les économies d'énergie et les énergies nouvelles, les circuits intégrés, la télématique, les transports collectifs et la régulation du trafic, l'espace et la conquête de la mer. Cependant, ces choix ne semblent pas étayés par des études suffisantes et soutenus par des moyens financiers adaptés. Ils constituent donc des points de repère plutôt que des éléments d'une véritable politique industrielle.

Votre commission estime que le rapport d'adaptation est exagérément optimiste, et qu'on ne peut attendre du seul jeu des mécanismes du marché une restructuration de l'industrie française. *Les objectifs des grandes entreprises ne sont pas obligatoirement concordants avec ceux qui seraient souhaitables pour notre économie.* Il n'est pas du tout certain qu'une augmentation des profits des entreprises soit affectée à des investissements. Au cours des dernières années, ils ont été utilisés souvent pour des remboursements de dettes, des placements à l'étranger ou des rachats de sociétés, en fonction des stratégies propres des grands groupes.

Comment, dans ces conditions, les industries nationales nouvelles peuvent-elles se développer ?

Votre commission estime qu'un effort de concertation important doit être mené afin de définir les secteurs à développer, ceux-ci pouvant être soutenus par les crédits dont l'Etat dispose et par les commandes publiques. Ministère de l'Industrie, grandes entreprises et petites et moyennes industries doivent participer à l'élaboration d'un programme industriel national.

A cet égard, votre commission estime indispensable de faire participer activement les petites et moyennes entreprises à l'effort de reconquête du marché national et de développement des exportations ; cela suppose une réforme du système bancaire trop centralisé. Bon industriel, bon commerçant, le responsable de PME est parfois un mauvais gestionnaire ou un piètre financier ; une assistance mutuelle entre chefs d'entreprise permettrait de pallier ces difficultés.

D'autre part, il faut souligner l'importance du marché intérieur comme soutien des activités exportatrices des entreprises. Ce schéma a été appliqué par les pays qui ont « réussi », le Japon, par exemple. Il correspond également à l'évolution observée en France pour l'industrie automobile.

La définition des branches à développer devra tenir compte du marché mondial, mais aussi des impératifs de réduction de la dépendance énergétique. De ce point de vue, on peut s'interroger sur la « qualité » de la réussite de l'automobile, nécessairement consommatrice de pétrole. D'autre part, on doit noter que la branche automobile présente certaines faiblesses, en particulier dans le secteur des véhicules utilitaires et dans l'industrie des pièces et équipements pour automobiles.

L'ensemble des observations suscitées par le rapport d'adaptation en ce qui concerne l'industrie a conduit votre commission à adopter un **amendement** selon lequel elle demande au Gouvernement la présentation prochaine d'un programme de politique industrielle.

Votre commission estime indispensable de **développer le rôle des collectivités locales et des régions en matière économique**. Alors qu'elles participent souvent au lancement de certaines opérations, elles assistent, impuissantes, au bout de quelques années, à la délocalisation des unités de production et à la fermeture d'entreprises, ce qui aggrave la situation de l'emploi.

Le rôle des régions doit être double. Elles doivent participer à l'élaboration de la politique industrielle ; elles doivent aussi disposer de moyens propres pour contribuer à la mise en œuvre de cette politique à l'échelon local. **Les régions constituent un relais indispensable si l'on veut concilier les impératifs de compétitivité industrielle avec les nécessités de l'emploi et de l'aménagement du territoire.**

Votre commission considère que le rapport d'adaptation ne constitue qu'une étape préalable à la définition et à la mise en œuvre d'une politique industrielle qui lui paraît indispensable si la France veut gagner les paris économiques actuels. Des orientations peuvent être définies et des choix mis en œuvre : en six ans, un tiers au moins des machines de l'industrie seront remplacées.

Enfin, votre commission insiste sur la nécessité de développer simultanément des *réseaux commerciaux* comparables à ceux dont disposent les grands pays industrialisés.

C. — *Les dangers d'une aggravation du chômage.*

Tout en se fixant comme objectif l'amélioration de la situation de l'emploi, le rapport d'adaptation du VII^e Plan souligne sans ambiguïté qu'il serait illusoire d'espérer restaurer le plein emploi à court terme. Ce diagnostic se justifie tout autant par l'observation de l'évolution passée de la situation de l'emploi que par les projections à moyen terme qui ont pu être réalisées.

Il convient d'avoir présent à l'esprit que le niveau actuel de chômage ne résulte que pour partie de la crise économique qui sévit depuis 1974. *Depuis une dizaine d'années on constate en effet l'augmentation tendancielle d'un sous-emploi* qui, si l'on en juge par ses caractéristiques, paraît de plus en plus revêtir un caractère structurel. Depuis 1968, le chômage se caractérisait par une forte présence de femmes, de jeunes et de demandeurs d'emplois tertiaires. Et si la récession de 1975 a conduit à une augmentation brutale du chômage ouvrier, masculin et adulte, les années 1976 et 1977 présentent un retour à la situation antérieure (1974) sur un palier deux fois plus élevé.

Le rapport d'adaptation du VII^e Plan reconnaît en partie cet aspect structurel du chômage en soulignant que la contraction de l'activité n'est qu'une explication parmi d'autres des divers aspects du chômage. Mais il ne semble pas prendre la parfaite mesure de l'évolution possible de la situation, alors pourtant que deux des causes du sous-emploi actuel ne manquent pas d'inquiéter.

La première réside dans ce qu'on peut appeler « **le double accident démographique** » de la France de 1978, à savoir l'arrivée sur le marché du travail des très nombreuses classes d'âge de l'après-Deuxième Guerre mondiale et corrélativement la moindre importance des départs à la retraite des actifs nés avant la guerre de 1914-1918. Cet « accident » fait que l'augmentation de la population active imputable au seul effet de démographie atteint actuellement 160 000 par an, alors qu'elle n'était que de 20 000 de 1954 à 1962.

La seconde cause est constituée par *l'évolution du comportement d'activité des femmes* qui suit depuis dix ans une courbe nettement ascendante. Il est juste de souligner que le travail des femmes n'est pas une nouveauté en France, et que le taux d'activité féminine reste inférieur à celui observé pendant près de la moitié du xx^e siècle (30,3 % en 1975 contre 35 % en 1921 et 36 % en 1901 à partir des recensements généraux de population et après redressement des effectifs agricoles). Mais il n'en demeure pas moins que le taux d'activité féminine s'est accru de façon significative

depuis 1968 (niveau le plus bas du siècle avec 27,9 %) et que son incidence a presque quintuplé depuis vingt ans, passant d'environ 18 000 par an de 1954 à 1958, à environ 90 000 par an depuis 1974.

Les deux explications de la montée du chômage qui viennent d'être soulignées paraissent bien devoir affecter durablement notre économie. Ces contraintes sont peu flexibles et on ne peut guère escompter que la demande de travail s'adaptera en baisse à une offre plus rare. Le Comité de l'emploi et du travail, dans ses travaux préparatoires à la révision du VII^e Plan, souligne à cet égard que la flexion des taux d'activité observée dans les années récentes concerne essentiellement les personnes âgées et peu les femmes et les jeunes.

Aux rigidités qui viennent d'être constatées s'ajoutent d'autres considérations qui incitent à souligner que le sous-emploi risque de se perpétuer, voire de s'accroître dans le futur. Ainsi, *l'acceptation du défi d'une concurrence internationale croissante*, pour incontestable qu'elle soit, est de nature à entraîner de nouvelles mutations industrielles qui *pèseront sur les indicateurs de l'emploi*, et ceci d'autant plus que la croissance ne connaîtra que des ~~taux~~ peu élevés. Le *progrès technique* pourrait également jouer un rôle non négligeable dans *la réduction des emplois*. (Le rapport de MM. Minc et Nora sur la télématique ne dissimule pas que celle-ci pourrait conduire à une diminution importante des postes de travail.)

Enfin, la solution préconisée pour résorber le chômage dit d'incohérence, à savoir l'amélioration des conditions de travail dans de nombreuses branches, sera, ainsi que le note le rapport, « une œuvre de longue haleine » dont les « effets sur l'emploi seront par nature lents ».

L'inquiétude de votre commission se trouve confirmée par **certain**s travaux de prévision réalisés par l'INSEE et par le Comité de l'emploi et du travail du VII^e Plan. Ce dernier estime que, de 1976 à 1980, la population disponible à la recherche d'un emploi s'accroîtrait de 328 000 avec un taux de croissance de 3,7 % et de 285 000 avec un taux de croissance de 4,1 %. L'INSEE, pour sa part, précise que le chômage pourrait, d'ici 1983, se gonfler de 600 000 personnes à partir de son niveau de 1975 pour avoisiner 1,5 million en 1983.

Ces projections doivent bien sûr être considérées avec prudence et réserve. Mais, à l'évidence, nul ne saurait s'accommoder de telles perspectives, même si la tolérance au chômage

s'est révélée bien supérieure à celle que l'on supposait. Une telle évolution ne peut être acceptée, tant pour des motifs économiques que pour des raisons sociales.

La lutte contre le chômage coûte de plus en plus cher à la collectivité. L'Etat lui a consacré 9,1 milliards de francs en 1977 contre 2,9 milliards de francs en 1973.

Sans aucunement contester la pleine légitimité de l'indemnisation du chômage, il faut rappeler qu'elle a atteint près de 20 milliards de francs en 1977 et qu'aux yeux de nombreux économistes, d'une part, elle revêt un caractère inflationniste, d'autre part, elle a, compte tenu de son niveau, une moindre efficacité économique que les revenus du travail auxquels elle se substitue.

L'inégalité devant le chômage, les disparités dans l'indemnisation (450 000 demandeurs d'emploi ne percevaient aucune indemnisation en septembre 1978) sont les indices d'une segmentation du marché du travail qui, si elle devait se perpétuer, pourrait conduire à des tensions difficilement maîtrisables.

Pour répondre à la multiplicité des formes de chômage et à la complexité de ses causes, le rapport d'adaptation propose un ensemble de mesures et de politiques diversifiées, une « action tous azimuts » pour reprendre une expression récemment employée par le Président de la République. De fait, il faut admettre maintenant qu'il n'existe pas de « recette miracle » contre le chômage. Les « cheminement multiples » proposés s'articulent cependant autour de trois grandes orientations.

La première stratégie suggérée est une stratégie de fond, celle de la croissance.

Dans le rapport du Gouvernement, elle figure moins dans le chapitre consacré à l'emploi que dans l'ensemble du document. Elle est fondée sur l'enchaînement retenu, qui fait finalement dépendre la situation de l'emploi de l'adaptation de notre industrie à l'impératif de la concurrence internationale. Ce schéma est cohérent dans la mesure où l'emploi reste lié à la croissance du rythme de notre activité et à la vigueur de notre secteur industriel. (Le chômage industriel s'accroît fortement dans les périodes de récession, pour diminuer dans les phases d'expansion). Mais, en faisant de l'emploi une résultante, il ne peut être que limité dans ses objectifs et il doit au surplus se traduire par des actions très volontaristes pour conserver et promouvoir l'emploi.

La limitation des objectifs résulte du refus d'une croissance mal maîtrisée encouragée par la relance. Il est démontré actuelle-

ment que la France ne peut pratiquer une politique keynesienne sans risque de dérapage en matière d'inflation et d'équilibre extérieur, ni avoir un taux de croissance très supérieur à celui de nos partenaires. Il en découle qu'il serait illusoire d'espérer le plein emploi par les seules vertus de la croissance ; d'ailleurs un groupe d'experts européens a jugé, dans un rapport sur les perspectives de l'emploi dans la CEE jusqu'en 1980, que la France devrait connaître un taux de croissance de 9 à 10 % pour ramener en 1980 le niveau de chômage à 3 % de la population active. Sans doute toute relance séparée et massive provoquerait-elle un déséquilibre insupportable entre les importations et les exportations, mais on peut néanmoins s'interroger, avec le Comité de l'emploi et du travail, sur les possibilités d'une relance sélective dans certains secteurs les moins sensibles à la pénétration étrangère.

Un grand volontarisme sera nécessaire pour maîtriser et assumer dans les meilleures conditions économiques et sociales notre adaptation industrielle.

En ce sens, le Gouvernement propose une triple ligne d'action : *faciliter et programmer les conversions* par une politique mieux adaptée de prévention des difficultés des entreprises et par l'action du fonds spécial d'adaptation industrielle, *développer les petites et moyennes industries et promouvoir les activités du futur*. Cette option paraît réaliste, mais elle appelle plusieurs précisions pour être acceptable : d'une part, elle ne doit pas conduire à sacrifier certains secteurs d'activité, d'autre part elle nécessite une redéfinition adéquate des procédures d'aide notamment en ce qui concerne le niveau de la décision ; enfin elle suppose des moyens financiers importants, de sorte que la promotion et la défense de l'emploi bénéficient d'une part plus importante des crédits d'Etat affectés à l'emploi. Sur ce dernier point, un récent rapport de MM. Bloch-Lainé et Janicot souligne que l'Etat a actuellement plus une politique de chômage qu'une politique de l'emploi, puisque les trois quarts de ces dépenses sont consenties en faveur de l'inactivité.

Il convient enfin de souligner que le rôle du secteur tertiaire ne saurait être négligé en matière d'emploi puisque, globalement, il tend en longue période à offrir une proportion importante des emplois nouveaux.

Le rapport d'adaptation évoque à ce sujet la poursuite de la création d'emplois dans les services collectifs par l'Etat et les collectivités locales ainsi qu'un encouragement financier à l'extension des services privés d'utilité collective. Ces orientations doivent être acceptées mais il semble qu'une attention particulière devrait aussi

être portée aux facteurs susceptibles d'encourager l'embauche dans le secteur artisanal et le secteur des services au sein duquel la sous-branche des « services rendus aux entreprises » (ingénierie, études, recherche...) paraît révéler de réelles potentialités.

La seconde stratégie est celle d'une meilleure adéquation de la demande d'emploi et de l'offre de travail. Un meilleur fonctionnement du marché du travail doit être obtenu par une réforme de l'instrument que constitue l'Agence nationale pour l'emploi aujourd'hui encombrée de tâches administratives ainsi que par le réexamen en cours du dispositif d'indemnisation du chômage dans la perspective d'une plus grande équité et d'un surcroît de neutralité sur le comportement des demandeurs d'emploi. Pour indispensables que soient ces orientations, elles ne pourraient influencer de façon perceptible sur l'emploi sans la poursuite d'actions proposées par le VII^e Plan initial pour agir qualitativement sur l'offre et la demande de travail.

Le chômage d'incohérence résulte, on le sait, d'une distorsion croissante entre la nature de nombreux emplois offerts et celle des emplois que prétendent obtenir des actifs bénéficiant d'un acquis culturel par trop favorable aux « cols blancs ». Ainsi que le note le rapport d'adaptation, cette distorsion était voilée avant la crise par la multiplication des emplois de cadres et techniciens mais aussi et surtout par le recours à la main-d'œuvre immigrée. Elle impose dans les perspectives actuelles « une meilleure adaptation du système d'enseignement » et « une transformation progressive des postes de travail ».

L'amélioration du système de formation professionnelle reste une tâche prioritaire dans la mesure où une proportion encore trop importante de jeunes quitte l'appareil scolaire sans aucune formation. L'expérience du Pacte national pour l'emploi des jeunes démontre la validité des efforts à réaliser en ce domaine et l'on ne peut qu'adhérer au projet de mise en œuvre d'un véritable enseignement alterné.

Second volet, l'amélioration des conditions de travail, constitue un impératif social et économique. Malgré l'intervention de nombreuses décisions depuis 1976 et la réalisation pour partie du PAP n° 12 « Transformer les conditions de travail et revaloriser le travail manuel », il faut bien constater que les progrès demeurent très lents, notamment en ce qui concerne la revalorisation des rémunérations et la création de véritables perspectives de carrière. Une attention particulière devrait être apportée à la réduction du temps de travail dans certains métiers manuels, d'autant qu'elle correspond à la stratégie la plus novatrice esquissée par le rapport, dans le prolongement de la version initiale du VII^e Plan.

A travers la *troisième stratégie*, celle de l'*assouplissement du temps de travail*, est jetée l'esquisse de ce que pourrait être un partage raisonnable du temps de travail. Le rapport rejette la solution d'une répartition autoritaire d'une quantité de travail supposée préexistante, mais il admet que la réduction du temps de travail constitue une orientation qui doit être « progressive et différenciée », et qui va dans le sens de l'histoire économique. Il admet également la notion de volume de travail (en termes de charges salariales pour les entreprises) lorsqu'il affirme que « l'accroissement des effectifs peut et doit être la contrepartie de la modération dans la croissance des revenus ». Fait important, la CFDT se déclare prête à négocier la répartition du travail et des revenus.

Sans doute la réduction du temps de travail doit-elle tenir compte des possibilités des entreprises et des inégalités dans les conditions de travail. Mais *on peut craindre à la lecture du rapport, que le Gouvernement ne se contente d'un rôle trop passif, par le dépôt d'un projet de loi sur la durée maximale hebdomadaire du travail et ne se montre pas suffisamment incitatif dans les négociations engagées entre partenaires sociaux*, qui doivent porter sur la réduction de la durée maximale du travail, l'aménagement du travail posté, la réduction des équivalences dans certaines professions, et l'encouragement du travail à temps partiel.

Le VII^e Plan avait prévu une réduction de la durée du travail plus rapide que la tendance (une heure en dessous de la tendance en 1980) et une réduction de l'écart entre les durées moyennes des branches. Il donnait la priorité aux mesures en faveur des travaux pénibles. Ces orientations demeurent d'autant plus valables qu'elles se sont encore peu concrétisées.

Le Comité de l'emploi et du travail relève notamment que si une tendance à l'harmonisation des durées hebdomadaires moyennes de travail entre les branches est sensible, par contre on ne constate pas, pour l'instant, une inflexion de la tendance antérieure au VII^e Plan en ce qui concerne la durée hebdomadaire moyenne pour toutes les branches, « les 40 heures » semblant jouer un « rôle de plancher pour des raisons tant sociales que légales ».

La création d'une cinquième équipe constitue un aspect essentiel de l'allègement du travail posté, qui touche un nombre croissant d'actifs. Cette solution présente un avantage certain en matière d'emploi, tout en permettant une durée d'utilisation optimale des équipements. Mais elle aura aussi pour conséquence d'accroître encore le nombre des travailleurs postés. Pour sortir de cette contradiction, le Comité de l'emploi et du travail estime qu'il

conviendrait d'entreprendre « des efforts considérables pour transformer les conditions de travail des travailleurs postés et, en particulier, *pour réduire massivement la durée des postes* ». La suggestion faite par le comité d'aboutir à ce résultat par une aide financière de l'Etat aux entreprises pour que leurs charges ne croissent pas trop et que les salaires ne baissent pas sensiblement, mériterait d'être explorée.

S'agissant du développement du travail à temps partiel, pour lequel l'Etat donnera l'exemple, on ne peut qu'en accepter le principe puisqu'il permettrait de répondre aux besoins de certains actifs. On peut toutefois s'interroger sur ses conséquences en matière d'emploi en soulignant qu'il pourrait conduire à un accroissement de la demande de travail.

Au total, il apparaît que de notables progrès doivent être recherchés en matière de réduction du temps de travail. Les difficultés techniques qui peuvent obérer les conséquences de ce mouvement sur l'emploi (non-interchangeabilité des travailleurs) ne peuvent être considérées comme dirimantes.

La difficulté est de nature économique : il s'agit de réduire la durée du temps de travail pour accroître l'emploi, sans affecter la compétitivité de nos entreprises. Pour obtenir des résultats significatifs, un dialogue social ouvert est indispensable ; mais l'Etat doit être prêt à l'impulser vigoureusement et éventuellement à user des prérogatives qui sont les siennes dans le sens du progrès social. Votre commission estime qu'un effort vigoureux doit être accompli en ce domaine.

*
* *

Les observations formulées ici montrent que votre commission est consciente des difficultés de l'œuvre proposée par le rapport d'adaptation. Sous réserve de l'amendement qu'elle a adopté, selon lequel un programme de politique industrielle destiné à faciliter la restructuration de l'industrie et à soutenir l'emploi devra être présenté au Parlement, votre commission estime que le choix contenu dans le projet de loi doit être approuvé.

III. — Les insuffisances.

Le rapport d'adaptation précise qu'en dehors des modifications qu'il propose, le dispositif du VII^e Plan demeure inchangé. Force est de constater que certains problèmes se posent aujourd'hui en des termes différents et que les observations ou les objectifs formulés en 1976 doivent être aujourd'hui revus ou complétés. Votre commission évoquera ici brièvement des questions auxquelles le rapport d'adaptation n'apporte pas de réponse satisfaisante.

A. — *Le secteur agro-alimentaire.*

Le rapport d'adaptation contient une analyse rapide de certaines causes des difficultés de l'agriculture française, mais il ne propose rien ; le Commissaire au Plan ayant indiqué à votre commission que le problème sera examiné au printemps prochain lors de la discussion du projet de loi d'orientation agricole. Cette technique est singulière, elle conduit à vider le Plan de son contenu.

Le VII^e Plan fixait comme objectif la réalisation d'un solde des échanges agréo-alimentaires de 20 milliards de francs en 1980. Les résultats sont fort éloignés de cette prévision : la sécheresse de 1976, la variation des cours du café et du cacao ont provoqué un déficit des échanges en 1976 et 1977 ; on attend pour 1978 un excédent évalué à environ 3 milliards de francs. Encore faut-il préciser que les postes qui progressent sont les céréales, le sucre et les légumes, alors que notre position se détériore en ce qui concerne les échanges de viandes bovine et porcine et de produits laitiers.

L'agriculture française qui, pendant de nombreuses années, a bénéficié de la mise en place du Marché commun, est aujourd'hui gênée par les montants compensatoires monétaires qui ont pour effet de subventionner les productions de nos concurrents européens et de renchérir nos exportations. L'agriculture française n'a donc pas été stimulée par les dépréciations du franc par rapport aux monnaies fortes, telles que le Deutsche Mark ou le florin.

Votre commission estime que les montants compensatoires monétaires doivent être supprimés. Cependant, cette suppression n'est qu'une première étape ; reste à déterminer le niveau des prix

des produits. *Les considérations de garantie de revenus ne doivent pas peser sur un choix dont les conséquences économiques seront considérables.* Mieux vaut envisager éventuellement des compensations provisoires. En effet, des prix élevés aboutiraient en fait à conforter les producteurs de la République fédérale d'Allemagne ou des Pays-Bas dans leur position de compétiteurs des agriculteurs français ; en outre ils favoriseraient l'autosuffisance des pays membres de la CEE et l'apparition de surplus dont la commercialisation sur le marché international s'avérerait très coûteuse pour la Communauté.

Les faiblesses structurelles de l'agriculture française ne sont pas exclusivement imputables aux effets pernicioeux des montants compensatoires. Votre commission constate qu'aucun progrès substantiel n'a été accompli dans la production de protéagineux et que beaucoup reste à faire en ce qui concerne l'élevage.

Pour l'avenir, la France doit s'attacher à développer une agriculture exportatrice, cela à deux conséquences : il faut s'orienter vers la spécialisation des productions et mettre en place des instruments de commercialisation.

Il convient d'abord de sélectionner les produits les mieux adaptés à la demande mondiale ; à cet égard, les secteurs des céréales, des produits laitiers et des viandes offrent des débouchés intéressants et correspondent à nos possibilités. Un tel choix implique un effort d'adaptation au niveau des structures de production.

La spécialisation suppose également un développement des industries de transformation qui se caractérisent actuellement par la forte pénétration des capitaux étrangers et une mauvaise adaptation à la demande mondiale.

L'effort de commercialisation ne peut plus être envisagé exclusivement au niveau communautaire, une politique nationale est indispensable. Elle nécessite la création d'une *capacité de stockage* permettant de pallier les aléas propres à l'agriculture et de mener une *politique exportatrice cohérente et non de liquidation des surplus*. Une analyse précise des marchés et la mise en place de réseaux commerciaux sont indispensables à la mise en œuvre d'une telle politique. Reste le problème du financement. Il serait illusoire d'attendre du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) qu'il prenne en charge toutes les exportations agricoles françaises, compte tenu des taux de restitution. Il semble donc souhaitable que les professionnels contribuent à l'effort d'exportation, cela serait d'ailleurs une incitation à améliorer la productivité des exploitations. Lors de l'examen du VII^e Plan, votre commission avait adopté un amendement en ce sens.

Si l'adaptation est impérative pour l'industrie, elle l'est aussi pour l'agriculture ; il est regrettable que le Plan ne propose aucune solution à ce problème.

B. — *L'équilibre des finances publiques.*

Le VII^e Plan indique : « la maîtrise de l'inflation n'est pas compatible avec la permanence d'un déficit des finances publiques ». L'évolution récente va à l'encontre de l'objectif de rétablissement de l'équilibre des finances publiques à la fin du VII^e Plan. Le rapport d'adaptation ne traite que rapidement de ces problèmes, il ne propose pas de solutions.

Le Comité de financement a qualifié d'« extrêmement inquiétantes » les projections de l'évolution de la situation des finances publiques pour 1980. En effet, celles-ci font apparaître un déséquilibre de 57,5 milliards de francs pour l'ensemble des comptes des administrations, réparti comme suit : — 15,5 milliards de francs pour l'Etat, — 20,5 millions de francs pour les collectivités locales, — 23 millions de francs pour la Sécurité sociale, + 15 millions de francs pour les autres administrations. Ledit comité a estimé *inconciliables l'effort de redéploiement industriel et le montant et le contenu économique du déficit prévu pour 1980.*

En ce qui concerne le budget, contrairement aux recommandations du VII^e Plan, on assiste à une augmentation — et non à une réduction — des dépenses de transferts, qui prolonge la tendance observée pendant la période antérieure. Cette évolution s'effectue au détriment des dépenses d'investissement et de recherche, elle risque d'entraver la restructuration industrielle préconisée par le rapport d'adaptation. Pour régler ce problème que propose-t-on ?

Le rapport recommande un redéploiement plus accentué des dépenses publiques permettant le progrès des services collectifs et réservant à l'Etat des moyens pour soutenir l'adaptation de l'appareil productif. La seule mesure concrète est une future étude conjointe du Ministre du Budget et du Commissaire au Plan destinée à proposer des mesures de redéploiement des dépenses. On ne peut voir là une réplique adaptée à l'importance du problème. Le déficit budgétaire s'est aggravé depuis deux ans, il n'est pas apparu brutalement, on aurait donc pu raisonnablement attendre, dans le rapport d'adaptation, une étude approfondie assortie de propositions.

Le rapport n'est pas plus satisfaisant en ce qui concerne la Sécurité sociale. En la matière, il convient de distinguer le court terme et le moyen terme.

Pour l'exercice 1979, on prévoit un déficit de la Sécurité sociale évalué à environ 10 milliards de francs. Le problème immédiat doit nécessairement recevoir une solution, or le rapport d'adaptation est muet sur ce sujet, il faut se reporter à la presse pour apprendre que le Gouvernement a l'intention d'augmenter les cotisations des salariés. Une telle procédure ne semble pas convenable.

Certes, le différentiel entre le taux de croissance de cotisations (+ 16,2 % l'an) et celui des prestations (+ 17,9 % l'an) n'est pas supportable, mais l'augmentation des cotisations conduit à accroître le taux global des prélèvements obligatoires plus que ne le prévoit le dispositif du VII^e Plan. Le problème immédiat risque d'être résolu dans un sens contraire aux recommandations du Plan et peut-être à l'évolution future de la Sécurité sociale.

Le problème structurel de l'évolution de la Sécurité sociale n'est pas posé par ce rapport d'adaptation ; on parle seulement d'insuffisante sélectivité. La France ne peut durablement supporter une augmentation des dépenses sociales supérieure à celle du PIB, alors même qu'elle entend devenir compétitive. A cet égard, l'exemple de l'assurance vieillesse est significatif. Pour les années à venir, les prévisions de déficit sont les suivantes : — 5,123 milliards de francs en 1978, — 8,190 milliards de francs en 1979, — 10 milliards de francs en 1980, — 15 à 18 milliards de francs en 1982. Encore faut-il préciser que le rapport actifs/inactifs est relativement favorable jusqu'en 1983, car ce sont des classes creuses qui arrivent à l'âge de la retraite ; au-delà le nombre des inactifs augmente. Le partage du travail et des revenus est aujourd'hui admis par certains partenaires. Dans le même esprit, il faudrait peut-être envisager dès maintenant le partage des prestations sociales.

C. — *Les aspects qualitatifs de la croissance.*

A propos des aspects qualitatifs de la croissance, votre commission formulera des observations sur deux points : le rôle de l'Etat à l'égard de l'évolution des revenus, l'aménagement du territoire.

Votre commission regrette un certain désengagement de l'Etat à l'égard des revenus. Certes, on nous promet pour 1979 un progrès significatif dans le domaine de la connaissance des revenus non salariaux ; cette démarche sera-t-elle suivie de décisions pratiques ?

En ce qui concerne les salaires, le rapport propose que leur niveau intègre le risque de perte d'emploi ; l'idée est intéressante mais l'application délicate. Votre commission constate que le

VII^e Plan précise : « Le Gouvernement appliquera ces orientations (une évolution différenciée des rémunérations) aux secteurs public et semi-public. Pour ce qui concerne le secteur privé, tout en évitant une intervention autoritaire dans la détermination des rémunérations de ce secteur, il estime qu'il est de sa responsabilité de favoriser une extension du champ et un élargissement du contenu des conventions collectives. »

Le but affiché de cette recommandation était de réduire les écarts et les distorsions de rémunérations selon les branches.

Le rapport d'adaptation énonce une position beaucoup plus prudente puisqu'il prévoit de renforcer le rôle de la Commission supérieure des conventions collectives qui devra suivre, orienter l'évolution du système de conventions collectives et assurer une information permanente sur les accords et conventions déjà signés.

L'Etat examinera ensuite l'opportunité d'une intervention plus active.

Comment mener de front la restructuration industrielle, le renforcement de la compétitivité et l'aménagement du territoire ? Comment résoudre cette contradiction fondamentale ? Comment éviter la désertification rurale ? A l'évidence la rationalité du marché est différente de celle de l'aménagement du territoire.

Alors que le VII^e Plan consacre une partie de ses développements à ce problème, et que ceux-ci sont remis en cause par l'évolution actuelle, encore une fois, le rapport d'adaptation ne propose aucune solution.

On doit rappeler que la moitié de la superficie du territoire connaît une évolution démographique inquiétante qui met en danger l'espace rural. La France rurale s'achemine vers une balance naissance-décès déficitaire ; en vingt ans le taux de natalité a baissé de 28 %. Certains observateurs craignent un effondrement de la population rurale à partir de 1980. En outre, des disparités importantes entre les régions et les départements sont constatées.

Dans certaines régions, l'âge des agriculteurs et la dimension des exploitations risquent de remettre en cause l'existence même des activités agricoles. Pour l'ensemble de la France, le vieillissement des exploitants dont la moyenne d'âge est de quarante-huit à cinquante ans conduit à recommander de faciliter l'installation d'agriculteurs jeunes.

Cependant, l'agriculture ne peut seule revitaliser le monde rural. Il convient aujourd'hui de stopper l'urbanisation, de porter une attention renouvelée aux petites villes et aux villes moyennes

— dans lesquelles on peut améliorer la qualité de la vie — de favoriser la diversification des petites et moyennes entreprises dans le monde rural. Ces options correspondant d'ailleurs aux aspirations des Français : 43 % d'entre eux souhaitent vivre à la campagne (de préférence au Sud d'une ligne Bordeaux—Annecy) alors que 75 % vivent en ville.

L'aménagement du territoire doit tenir compte des impératifs à moyen terme — la réduction de la dépendance énergétique par exemple — et corriger les déséquilibres provoqués par la crise économique. Il convient également de tirer les conséquences de celle-ci au niveau de la Région parisienne : l'action de freinage de cette dernière doit être poursuivie, les villes nouvelles devront être achevées à un niveau inférieur à celui qui était initialement prévu. Ces inflexions que votre commission estime nécessaires ne sont pas évoquées dans le rapport d'adaptation.

IV. — La révision de deux programmes d'action prioritaire (PAP).

L'intégration dans le PAP n° 11 relatif à la formation des jeunes des crédits du Pacte national pour l'emploi n'a pas été accompagnée d'une révision de ce programme.

En revanche, les PAP n° 6 et 19 sont rectifiés par le rapport d'adaptation.

Pour le PAP n° 6 concernant la *liaison Mer du Nord—Méditerranée*, les travaux ont accusé un retard considérable, le rapport d'adaptation a proposé de mettre le droit — si l'on peut dire — en accord avec le fait. Cette opération ne présentant pas une utilité immédiate, mais plutôt un engagement à moyen terme, votre commission approuve la révision du programme et la réduction de la dotation affectée à celui-ci. Il faut d'ailleurs noter que cette présentation rectifiée figure dans le rapport d'exécution du VII^e Plan annexé au projet de loi de finances pour 1979. Cependant il ne faudrait pas attendre la réalisation de la liaison Rhin—Danube pour exécuter l'axe Rhin—Rhône car, à ce moment, il serait trop tard.

La dotation du programme n° 19 relatif à l'humanisation des hôpitaux reste inchangée, le rapport propose une réorientation des actions vers la modernisation des plateaux techniques et un réexamen des actions concernant le personnel infirmier en fonction des résultats d'une enquête effectuée par le Ministère de la santé. Votre commission laisse à la commission des Affaires sociales le soin de formuler des appréciations sur la révision de ce programme.

CONCLUSION

Votre commission approuve le choix exprimé dans le rapport d'adaptation du VII^e Plan, elle aurait cependant souhaité trouver dans ce projet de loi une restitution moins partielle des résultats des travaux des commissions et une analyse plus complète des problèmes actuels de notre économie et de la société française. Au terme du présent rapport, il convient de mettre l'accent sur la nécessité de mener une véritable politique de décentralisation économique au niveau communal, départemental, votre commission attend de la réforme du régime des collectivités locales des changements substantiels en ce domaine.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours du débat qui a suivi l'exposé de M. Lucotte, M. Chauty a estimé que le travail du rapporteur représentait un effort de clarification et de lucidité remarquable.

M. Filippi s'est félicité que le rapporteur considère qu'il existe encore un Plan ; il a souhaité que le programme de politique industrielle demandé par M. Lucotte soit présenté au Parlement et que le rapport de la commission insiste sur la nécessité de développer les réseaux commerciaux français à l'étranger.

M. Mistral a évoqué l'échec de la ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau et estimé qu'actuellement, on abandonne ce qui existe pour créer des villes ou des équipements nouveaux qui ne servent à rien.

M. Dubois a considéré que les services de la Communauté européenne et du Ministère de l'Agriculture n'ont pas une attitude suffisamment active en matière d'exportations de céréales ; il a suggéré que le projet de voie d'eau Seine—Est soit substitué à celui de l'axe mer du Nord—Méditerranée.

M. Pouille a estimé que les groupes industriels français ne disposaient plus de ressources suffisantes pour maintenir leurs services de recherches à un niveau convenable, que les rigidités du système de la recherche publique étaient un obstacle à la collaboration entre industries et universités — qui semble possible au niveau local — et à l'amélioration de la balance des brevets, qu'il était souhaitable que les ingénieurs et les techniciens français soient plus nombreux à l'étranger.

M. Billiémaz s'est étonné qu'une société nationale dans un Département d'Outre-Mer commande de l'acier à des sociétés japonaises ; il a considéré que l'attitude des banques était un frein au développement des petites et moyennes entreprises, et que la liaison Rhin—Rhône devait être menée à bien.

M. Barroux a estimé que l'Etat devait donner l'exemple, en matière de travail à temps partiel, que la politique d'aménagement du territoire n'était pas cohérente et que les régions devaient avoir des compétences économiques plus larges.

M. Lucotte a notamment répondu qu'il s'était attaché principalement au problème des villes nouvelles de la région parisienne, qu'il était d'accord pour que le programme de politique industrielle qu'il souhaite soit soumis au Parlement, que le débat sur l'axe mer du Nord—Méditerranée est vieux de vingt ans, que l'utilité de celui-ci n'est pas évidente s'il n'est pas réalisé dans des délais raisonnables ; qu'en toute hypothèse, l'aménagement de la liaison Seine—Est ne pourrait lui être substitué, car ce projet n'est pas un programme prioritaire, que les agriculteurs doivent organiser eux-mêmes leurs exportations, que l'autonomie des universités n'a pas eu les effets attendus sur le développement de la recherche et des régions, qu'il faut développer le rôle économique des collectivités locales.

*
* *

Sous réserve des observations qui précèdent et de l'**amendement** qu'elle vous soumet, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous demande de **voter** le projet de loi portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VII^e Plan, adopté par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article unique.

Compléter cet article par les dispositions suivantes :

« Sous réserve qu'à la page 47 de l'annexe le premier paragraphe soit complété par la phrase suivante :

« La définition d'une politique précise est indispensable à la restructuration de l'industrie française et au soutien de l'emploi ; le Gouvernement présentera au Parlement un programme de politique industrielle dans un délai de six mois à compter de l'approbation du présent rapport. »

ANNEXES

AUDITIONS ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. — Séance du jeudi 23 novembre 1978.

M. MICHEL ALBERT, *Commissaire au Plan.*

M. Michel Albert a exposé que ce projet de loi correspondait à l'examen à mi-parcours prévu par le VII^e Plan, mais que le Gouvernement avait été au-delà de l'examen en proposant une adaptation. Il a considéré que la divergence entre les objectifs du Plan et les résultats actuels étaient imputables à la Nation entière qui, lors des travaux préparatoires, a exercé une action sur le Commissariat général du Plan dans le sens d'une hypothèse de croissance forte.

Cependant, actuellement, on doit relever le succès obtenu sur un point : l'équilibre extérieur.

Le rapport d'adaptation se caractérise par sa sélectivité et sa cohérence. Il est fondé sur le fait que le rythme de la croissance à moyen terme est déterminé principalement par les conditions de l'équilibre extérieur, c'est une contrainte absolue. Un pays qui ne respecte pas cette règle est tenu d'emprunter et perd ainsi rapidement son indépendance.

Compte tenu du handicap de la France dans le domaine énergétique, la seule méthode est d'adapter l'industrie aux exigences du commerce extérieur. D'autre part, doit être résolu le problème préoccupant qui apparaît actuellement au niveau des finances publiques.

Abordant le chapitre du rapport consacré à l'équilibre extérieur, M. Michel Albert a souligné que celui-ci a été atteint deux ans avant la date prévue, mais qu'il demeure précaire : l'essentiel des excédents est réalisé dans quelques secteurs et à l'égard de pays à commerce d'Etat ou très dépendant de l'Etat ; ce qui réduit notre marge de manœuvre. Le commerce extérieur français doit donc être diversifié à l'avenir.

On ne saurait trouver une solution durable au problème de l'équilibre extérieur dans le protectionnisme, qui provoquerait inévitablement des réactions de la part des pays étrangers.

Analysant ensuite le chapitre consacré à l'industrie, le Commissaire au Plan a considéré qu'il existait deux sortes d'activités en France, celles qui sont exposées à la concurrence internationale et les autres.

Estimant que la France traite mal ses ouvriers, il a souligné que l'industrialisation de notre pays avait été en grande partie effectuée grâce à l'apport de main-d'œuvre immigrée et à l'exode rural et que l'amélioration des conditions du travail manuel était indispensable.

Le rapport d'adaptation ne promet pas des aides aux entreprises mais énonce fermement que la rentabilité doit être conquise.

A propos du chapitre relatif à l'emploi, le Commissaire au Plan a indiqué que le véritable goulet d'étranglement en cette matière était la compétitivité des entreprises, mais que la France devait faire face à un problème particulièrement difficile en raison d'un double accident démographique. En effet, aucun pays

européen, sauf peut-être la Belgique, n'enregistre un nombre aussi restreint de départs à la retraite correspondant aux classes creuses de la Première Guerre mondiale ; simultanément, arrivent sur le marché du travail les classes nombreuses des années 50. Il n'existe pas de recette miracle pour résoudre le problème de l'emploi, sauf celle de l'appauvrissement du pays.

Les Etats-Unis, par exemple, ont diminué le nombre des chômeurs, mais la productivité n'augmente plus et les effets monétaires de cette politique sont déplorable ; aucun pays européen ne peut faire de même. De nombreuses propositions formulées pour diminuer le chômage aboutissent, en fait, à réduire la productivité ; elles ne sont donc pas acceptables.

Indiquant que le Gouvernement a fait beaucoup pour l'emploi par sa politique économique générale et des mesures spécifiques (pacte pour l'emploi), le Commissariat au Plan a estimé que des progrès importants devaient être accomplis pour développer le travail à temps partiel, qui correspond aux aspirations d'un certain nombre de salariés.

Répondant à des questions de M. Lucotte, Rapporteur officieux du projet, M. Michel Albert a déclaré que :

— les montants compensatoires monétaires avaient un effet pernicieux sur l'agriculture française et que le problème global de l'agriculture serait traité dans la prochaine loi d'orientation ;

— le problème des finances publiques était préoccupant et qu'il était indispensable d'augmenter les investissements publics et de stopper la diminution des budgets de recherche et d'étude ;

— le CERC (Centre d'étude des revenus et des coûts) publierait une étude fondamentale sur les revenus non salariaux au début de 1979 ;

— la négociation ne suffit pas pour régler les problèmes d'évolution des salaires et qu'il était indispensable de tenir compte des risques de chômage et du poids des charges sociales sur les travailleurs dans la détermination des rémunérations ;

— l'on risquait d'avoir une situation de l'emploi pire encore dans quelque temps, si l'on abandonnait l'objectif de l'équilibre extérieur ;

— en matière industrielle, la compétitivité est une notion imprécise et fluctuante et que les décisions récentes prises à l'égard de la sidérurgie étaient la restructuration la plus importante jamais entreprise dans ce secteur ;

— l'absence de dossier quantitatif ne signifiait pas un abandon des projections à moyen terme, au contraire, mais qu'il s'agissait de projections tendancielles faites librement par des techniciens et publiées par l'INSEE ; il a précisé qu'il n'y aurait pas de projection centrale normative dans le VIII^e Plan et que cela constituait à son sens un progrès politique.

A M. Billiémaz, qui s'inquiétait de la répartition géographique des échanges français et des chances de développement de l'industrie, M. Michel Albert a répondu que certaines entreprises françaises faisaient preuve d'un grand dynamisme, et qu'il ne fallait pas être pessimiste.

Répondant à des questions de M. Dumont, le Commissaire au Plan a précisé que :

— une crise très grave de l'énergie étant prévue par l'ensemble des experts, notre pays était contraint de développer rapidement son programme nucléaire ;

— même les activités en crise comptaient des entreprises compétitives, mais qu'il n'était pas souhaitable de prélever sur d'autres ressources des aides destinées à des entreprises obsolètes ;

— le développement du travail posté était la source essentielle de l'accroissement de la productivité de l'industrie et qu'il fallait substantiellement améliorer les conditions de travail des ouvriers.

Répondant à une question de M. Brun, M. Michel Albert a estimé qu'on pourrait éventuellement envisager une indemnisation dans les zones de conversion pour les travailleurs à temps partiel mais que, selon l'enquête du Ministère du Travail qu'il avait évoquée précédemment, il s'agissait d'une réduction simultanée de la durée du travail et de la rémunération.

A ce propos, M. Jean Colin a souhaité un assouplissement des règles de la fonction publique relatives à la disponibilité.

B. — Première séance du mercredi 29 novembre 1978.

1. — M. PIERRE DELMON, *Président du Comité de l'emploi et du travail pour le VII^e Plan, Président du Conseil d'administration des Houillères Nord-Pas-de-Calais, accompagné de M. MICHEL PRADERIE, Rapporteur général du Comité de l'emploi et du travail pour le VII^e Plan.*

M. Delmon a exposé que le Comité de l'emploi avait tenu de nombreuses réunions préparatoires à l'adaptation du VII^e Plan. Comme en 1976, il a affirmé que le plein emploi passera par le meilleur emploi et que ceci pose le problème particulièrement complexe des conditions de travail. Certes, l'amélioration de celles-ci ne peut avoir une incidence directe sur le niveau des effectifs employés. Il ne paraît pas possible de résoudre l'ensemble du problème de l'emploi par des mesures micro-économiques.

Il a présenté le constat dressé par le comité qu'il a présidé, notant que l'on entendait des propos contradictoires sur les demandeurs d'emploi. Il a souligné que les créations d'emplois, en 1976-1977, n'avaient été que de 54 000 à comparer aux 530 000 prévues.

Aujourd'hui, un double problème se pose, résultant de la situation démographique particulière de la France et de la dégradation de la qualité de certains emplois pendant la période d'expansion précédente. Pour résoudre le premier problème, il est important de prendre des mesures qui ne soient pas irréversibles.

M. Delmon a indiqué que le Comité s'est prononcé en faveur des politiques spécifiques de l'emploi, telles que le pacte pour l'emploi des jeunes ou les actions de formation. Il a estimé qu'il était aujourd'hui plus difficile de gérer la force de travail d'un pays que de préparer un budget. Il a jugé nécessaires une révision de l'indemnisation du chômage, le système actuel étant générateur de distorsions et d'injustices, et une réforme de l'Agence pour l'emploi qui, actuellement, ne peut jouer le rôle fondamental qui devait être le sien pour l'ajustement entre demandes et offres d'emploi.

Evoquant les problèmes du partage du travail, M. Delmon a estimé qu'il fallait mener une réflexion fondamentale sur l'évolution de notre société industrielle afin, notamment, de déterminer comment les différentes branches peuvent s'adapter, étant entendu que, normalement, l'augmentation de la productivité devra se traduire par une réduction de la durée du travail et une augmentation des rémunérations. Il serait souhaitable qu'une instance indépendante compare l'évolution de la productivité en France et à l'étranger, afin de faciliter cette adaptation.

Le Comité de l'emploi est favorable au développement du travail à temps partiel, à condition qu'un effort de clarté soit accompli quant aux régimes social et juridique des salariés travaillant dans ces conditions. Une instance pourrait être chargée d'étudier les dispositions bloquantes du droit du travail et de proposer des solutions en ce domaine. Cependant, on ne peut attendre de l'extension du travail à temps partiel une amélioration considérable du niveau de l'emploi.

Evoquant la politique économique générale, M. Delmon a indiqué que la situation actuelle était souvent présentée comme un résultat mécanique et qu'il était aujourd'hui très difficile de fixer un taux de croissance élevé ou de définir de grands projets économiques, alors qu'il serait souhaitable d'avoir des objectifs concrets.

M. Delmon a insisté sur la nécessaire reconquête du marché intérieur et sur l'insuffisance des positions françaises dans certains secteurs industriels et dans de nombreux pays. A cet égard, la maîtrise des réseaux commerciaux apparaît comme un élément fondamental.

Les incertitudes des perspectives économiques et les contraintes liées à l'embauche incitent les entreprises à ne pas investir. L'embauche serait vraisemblablement plus facile si la discrimination entre salariés et chômeurs était moins forte et si les entreprises disposaient de provisions pour faire face aux difficultés de l'emploi. Cette situation risque d'engendrer une insuffisante préparation des entreprises françaises pour faire face à une reprise éventuelle dans certains secteurs.

M. Delmon a souhaité une politique économique plus fine et non plus contraignante. Il a estimé nécessaire d'approfondir la réflexion et les recherches sur l'état des populations au travail et sur l'évolution des sociétés industrielles. Ces problèmes seront au centre de la préparation du VIII^e Plan.

M. Dubois a interrogé M. Delmon à propos du travail intérimaire et de l'indemnisation du chômage.

M. Dumont s'est préoccupé des relations entre les conditions de travail et le niveau de l'emploi. Il s'est inquiété de l'accroissement du chômage dans certains secteurs industriels prétendus compétitifs jusqu'à une date récente.

M. Pouille a estimé que les collectivités locales pouvaient jouer un rôle important en matière d'emploi et que les réseaux commerciaux étaient un élément déterminant pour le développement des ventes françaises à l'étranger.

M. Kauss a évoqué les problèmes de l'emploi en Alsace.

Répondant aux divers orateurs, M. Delmon a dit que l'on entendait des propos contradictoires sur les problèmes de l'emploi, que l'attitude des salariés face à leurs conditions de travail pesait sur la politique de certaines entreprises, qu'il était souhaitable que les collectivités locales soient bien informées des problèmes de l'emploi et que la compétitivité était le fait d'entreprises plutôt que de branches industrielles.

M. Praderie a déclaré que le travail temporaire ne devait pas se substituer au salariat de droit commun ; que les réserves financières de l'assurance chômage seraient bientôt épuisées ; que les modalités actuelles de diminution de la durée du travail étaient la mise en place d'une cinquième équipe pour le travail en continu et l'institution d'une cinquième semaine de congés ; mais, en ce domaine, des impératifs contradictoires doivent être conciliés : le maintien de la compétitivité des entreprises, la limitation de l'extension du travail posté, la nécessité d'une redistribution des salaires à l'intérieur des entreprises.

2. — M. ROBERT MARJOLIN, *Président de la Commission des Relations économiques et financières avec l'étranger pour le VII^e Plan, accompagné de M. ROBERT RAYMOND, Rapporteur général de la même commission.*

M. Marjolin a indiqué que la commission qu'il a présidée estime qu'il y a une liaison étroite entre l'équilibre extérieur, la croissance et l'emploi. Aucun pays ne peut supporter un déséquilibre prolongé de sa balance commerciale.

Il a noté que la structure du commerce extérieur est plus fragile en France que dans d'autres pays développés, en raison notamment du coût des importations énergétiques, de la situation des échanges agro-alimentaires et de la répartition des échanges industriels.

Le volume de nos exportations est conditionné par la demande extérieure et la compétitivité de l'industrie française. La dépréciation de la monnaie ne peut offrir une solution convenable aux problèmes de l'équilibre extérieur, le protectionnisme non plus, car contrairement à une idée reçue, les échanges avec les pays en voie de développement contribuent à créer des emplois en France.

Depuis 1973, la croissance de l'économie mondiale est faible, sauf au Japon et aux Etats-Unis. En 1976, la Commission des Relations économiques et financières avec l'étranger avait envisagé deux hypothèses de croissance de la production de nos principaux partenaires commerciaux. C'est la moins favorable qui s'est réalisée. Pendant la même période, le taux de l'inflation est resté élevé, sauf dans les pays ayant pratiqué des politiques financières et monétaires strictes.

M. Marjolin a, ensuite, fait le point des soldes des échanges entre les principales zones économiques et noté que le taux de change pondéré du franc demeurait relativement stable, alors que le dollar avait baissé, puis s'était redressé à partir d'octobre, et que le mark et le yen étaient en progrès.

A propos de la balance des paiements et de la balance commerciale française, il a noté que l'équilibre actuel résultait d'une certaine stagnation des importations, alors que le volume des exportations a augmenté. Il a insisté sur la fragilité de l'équilibre récemment atteint.

Pour l'avenir, la contrainte extérieure demeure pesante, une relance rapide de l'économie risquant de provoquer un déficit extérieur ; le taux d'inflation est trop élevé ; la production industrielle doit s'adapter aux besoins du marché international. Il a noté que certaines grandes sociétés françaises réalisaient leurs profits à l'étranger et que de nombreuses entreprises ne disposaient pas d'une marge bénéficiaire suffisante pour financer leurs investissements. Il a estimé nécessaire de développer simultanément les réseaux commerciaux et les investissements à l'étranger. Il s'est prononcé en faveur d'actions sectorielles de soutien à l'industrie.

M. Raymond a analysé la balance des paiements française pour 1978 et présenté les perspectives de 1979. Le retour à l'équilibre des paiements courants a été atteint plus tôt que prévu, mais ce résultat ne doit pas inciter à relâcher notre effort, car il est partiellement imputable à l'amélioration des termes de l'échange qui n'est pas nécessairement durable.

Il a relevé les progrès du solde des invisibles, en particulier pour les postes concernant les grands travaux et la coopération technique et le tourisme. La charge de nos dettes a été compensée par les intérêts de nos créances et les bénéfices réalisés par les banques.

Il a estimé qu'on pouvait attendre, pour 1979, une évolution encore plus favorable pour les services.

Il a, enfin, indiqué que les réserves de change devraient être appréciées, à son sens, en nombre de mois de commerce extérieur et non en valeur absolue, et que l'augmentation des réserves de devises depuis les élections de mars 1978, pouvait être utile dans le cadre de la mise en place d'un système de change plus contraignant au niveau européen.

Répondant à des questions de MM. Dumont et Filippi, M. Marjolin a notamment déclaré que la spécialisation est la condition du succès des grands pays industriels. A ce propos, il a cité les exemples du Japon et de l'Allemagne fédérale, celle-ci réalisant plus de la moitié de ses exportations en vendant des biens d'équipement. La France doit donc s'orienter vers la fabrication de machines sophistiquées et un nombre beaucoup plus grand d'entreprises doit vendre à l'étranger, notamment par l'intermédiaire de sociétés de commerce internationales.

A propos du futur système monétaire européen, M. Marjolin a considéré que si la France ne parvient pas à réduire son inflation à un taux comparable à celui de ses partenaires, il faudrait dévaluer ; mais peut-être le système monétaire européen permettra-t-il de peser sur le taux d'inflation français ?

M. Raymond a indiqué qu'on pouvait, effectivement, s'interroger sur la qualité de certaines des créances françaises à l'étranger, mais qu'il n'y avait pas de grave problème immédiat en ce domaine.

M. Marjolin a conclu en indiquant qu'une certaine reprise était possible en Allemagne fédérale en 1979 et que ce fait pouvait avoir des répercussions favorables pour l'ensemble de l'Europe.

C. — Deuxième séance du mercredi 29 novembre 1978.

M. ALAIN COTTA, *Professeur de sciences économiques.*

M. Cotta a déclaré que la croissance rapide que la France a connue entre 1945 et 1973 ne pouvait se prolonger au-delà de cette date et que les prévisions du VII^e Plan n'avaient pas tenu compte de cette réalité. L'idée de plan est séduisante, mais il est aujourd'hui difficile d'imposer une volonté en matière économique. La France reste le seul pays ayant un plan. Il convient de sortir de l'illusion et, à cet égard, le rapport soumis actuellement au Parlement est un progrès, puisqu'il privilégie l'idée d'adaptation.

M. Cotta a précisé les aspects du projet de loi qui recueillent son accord. On reconnaît le changement des objectifs des Etats contemporains. Dans la période précédente, l'objectif était la croissance, et les contraintes : l'inflation, le chômage et l'équilibre extérieur.

Ce choix était justifié par le fait que les trois contraintes étaient facilement aménagées jusqu'en 1973. A ce moment, est intervenue une modification fondamentale de la politique économique, l'objectif étant devenu l'équilibre des échanges extérieurs et les contraintes, le chômage et l'inflation. L'augmentation du prix du pétrole a provoqué un transfert au profit des pays producteurs qui ne peut se réaliser sans diminution du taux de croissance. Ceci est une nécessité et non un choix politique. Le ralentissement de la croissance est le fait de tous les pays, sauf les Etats-Unis.

Cette nécessité se traduit par l'obligation d'équilibrer les échanges extérieurs. La France ne peut faire autre chose que prendre des mesures pour rétablir son équilibre extérieur. Un taux de croissance plus important, tel que celui observé en 1976, entraîne automatiquement un déséquilibre des échanges.

Il convient de s'interroger sur la qualité de l'équilibre des paiements courants atteint en 1978. La croissance a été faible et elle est imputable en priorité aux secteurs non marchands. M. Cotta a estimé qu'il serait préférable et possible d'obtenir le même taux de croissance en développant l'industrie plus rapidement que le tertiaire.

Le maintien de la parité du franc ne doit pas faire illusion. Il résulte, en partie, de l'évolution du dollar, lequel ne dépend pas de la situation de la France.

Le développement des exportations est imputable surtout aux contrats publics passés avec certains Etats, plutôt qu'à une adaptation de l'industrie à la demande mondiale spontanée. Il serait souhaitable de compléter les résultats du commerce extérieur par une récapitulation des commandes étrangères reçues par les entreprises françaises. Il semble qu'on note, en ce domaine, un certain ralentissement qui pourrait motiver des résultats moins favorables en 1980.

M. Cotta a estimé que le projet de loi portant approbation du rapport d'adaptation était un effort de vérité à l'adresse des Français. Il a indiqué qu'il était en accord avec la modification fondamentale de nos objectifs.

Il a, ensuite, énoncé les points sur lesquels il était en désaccord avec le rapport d'adaptation, en ce qui concerne les contraintes.

Notant que l'inflation atteindra encore cette année un taux proche de 10 %, conforme à ses précisions personnelles, M. Cotta a souligné qu'il ne peut y avoir croissance sans inflation et que celle-ci est une nécessité du développement national et mondial. L'inflation constitue, de son point de vue, un invariant de notre économie que nul n'est en mesure d'expliquer. Il a estimé qu'il n'est pas opportun d'expliquer aux Français la politique économique menée par la lutte contre l'inflation, même quand la croissance ralentit. Une telle attitude provoque une moindre crédibilité des Gouvernants, alors même qu'il ne semble pas possible de réduire notre taux d'inflation à un niveau comparable à celui de l'Allemagne.

Abordant la contrainte du chômage, M. Cotta a précisé que la France est le pays où le taux de chômage a le plus augmenté depuis 1973 parmi les pays européens. C'est également le pays où il est le plus mal ressenti. A son sens, la politique économique actuelle provoquera une augmentation annuelle du chômage de 100 000 à 150 000 personnes jusqu'en 1985, en raison de l'augmentation de la population active et de la demande de travail des femmes. En 1981, les chômeurs représenteront vraisemblablement 9 % de la population active. Il a insisté sur les conséquences probables de cette évolution inquiétante, sur les comportements et sur les équilibres sociaux et économiques.

Il a estimé que, quelles que soient les critiques marginales formulées contre la comptabilisation des demandeurs d'emploi, le chômage reste dans sa quasi-totalité une situation involontaire et subie. Le grand nombre de femmes et surtout de jeunes qui figurent parmi les chômeurs est particulièrement inquiétant. Ceci exprime en fait une volonté inconsciente mais cohérente de la société contre l'intégration sociale des jeunes par le travail.

Au cours de ces dernières années, on a fait peu de choses pour améliorer le consensus social par la réduction des inégalités. La répartition des revenus n'a pas évolué dans un sens comparable à celui observé dans les pays voisins. Le rapport d'adaptation ne contient aucune proposition visant à réduire les écarts entre les conditions des individus.

Aux inégalités de revenus et de conditions, se superpose un conflit entre jeunes et vieux. La France mène une politique gérontocratique ; les accords relatifs à l'emploi entre le patronat et les syndicats depuis 1968 sont l'expression d'une solidarité entre adultes pour préserver leurs propres emplois, au détriment des jeunes.

L'évolution des dépenses de sécurité sociale est également symptomatique. Les dépenses augmentent plus rapidement que le produit intérieur brut, et ce de plus en plus au profit des inactifs vieux. Cette évolution est dangereuse car les jeunes ont toujours raison. En définitive, M. Cotta a regretté que la révision du Plan ne soit pas plus ouverte vers la lucidité et vers les jeunes.

Répondant à des questions de M. Filippi sur les chances de redressement de l'économie française et sur l'attitude de la société à l'égard des jeunes, M. Cotta a déclaré que la France peut s'adapter, qu'un taux d'inflation de 10 % l'an n'est pas très grave, mais qu'il faut agir pour réduire le chômage, notamment par des politiques de soutien de l'emploi du type du pacte national.

A propos de l'attitude d'une partie de la population française, il a estimé que les adultes ont eu pour objectif de limiter leur part dans le transfert supporté par l'économie française depuis 1973, et que les inactifs vieux ont exercé leur pouvoir par la voie électorale. L'inaction, en ce domaine, conduirait à de graves difficultés en 1981.

Répondant à des questions de M. Mossion relatives aux chances de l'industrie et au travail des femmes, M. Cotta a précisé qu'un Plan n'est pas nécessaire à l'évolution de l'industrie française, mais que le Gouvernement doit garantir la paix sociale indispensable au développement de la stratégie des grands groupes industriels, ainsi qu'on l'observe en Allemagne fédérale. L'attitude à l'égard des jeunes est déterminante. D'autre part, l'attitude récente des femmes à l'égard du travail ne changera vraisemblablement pas au cours des dix années à venir.

M. Millaud a relevé la similitude entre le faible prix du pétrole avant 1973 et les cours d'achat des produits locaux de la Polynésie française. Il a estimé qu'il était indispensable de tenir compte de l'Outre-Mer dans les Plans.

Répondant à des questions de M. Dumont, M. Cotta a estimé qu'il était très difficile d'établir un Plan contraignant compte tenu de l'environnement international actuel. Il est donc plus opportun de s'adapter. A cet égard, l'organisation du Commissariat général au Plan ne correspond plus exactement aux besoins de notre économie.

A propos de la diminution de la durée du travail, il a déclaré que l'avancement de l'âge de la retraite ne semblait pas la modalité privilégiée actuellement. Il a jugé nécessaire de programmer une réduction du temps de travail, dans des conditions comparables à celles observées dans les grands pays occidentaux. Les préférences des Français vont plutôt dans le sens d'une entrée tardive dans la vie active et d'une diminution de la durée hebdomadaire du travail. Actuellement, on politise un débat dans des conditions qui ne correspondent pas à la réalité. Compte tenu de la situation démographique présente, les problèmes fondamentaux en ce domaine sont l'aménagement de la diversité des conditions et le paiement des retraites.

Répondant à des questions de M. Pouille, M. Cotta a précisé que la France était le pays qui supportait l'un des taux de transfert les plus élevés du fait de la contrainte énergétique et qu'elle était aussi le pays accusant le plus fort excédent démographique.

Il a estimé qu'il ne fallait pas nourrir trop d'espoir de résoudre nos difficultés à l'échelle européenne. Certes, le monde fera crédit plus facilement à l'Europe qu'à la France seule, mais une politique européenne de soutien de l'emploi bénéficierait essentiellement à la France, ce qui risque de provoquer des réticences de la part de nos partenaires.

D. — Séance du mardi 5 décembre 1978.

M. JEAN-MARCEL JEANNENEY, ancien Ministre, Professeur de sciences économiques.

M. Jeanneney a déclaré qu'actuellement le Plan n'a plus rien à voir avec ce que l'on conçoit habituellement comme un Plan; c'est une réflexion sur une politique économique possible pour la France dans un cadre très libéral, les conditions actuelles de la concurrence mondiale rendant impossible toute politique volontariste.

Les propositions contenues dans le rapport sont indispensables, mais on ne voit pas comment elles peuvent contribuer à résorber le chômage.

Les problèmes de la France ne sont pas aussi différents de ceux de ses voisins qu'on le pense généralement; en effet, tous les pays développés européens, sauf l'Espagne, ont une production industrielle proche de celle enregistrée immédiatement avant la crise de 1974; la stagnation économique est donc générale, sauf aux Etats-Unis, ce pays étant largement affranchi de la contrainte extérieure et plus protectionniste que l'Europe.

Répondant à une question de M. Lucotte, Rapporteur du projet de loi, sur les possibilités offertes à notre pays pour se protéger contre les troubles engendrés par le dollar, M. Jeanneney a déclaré que la France ne peut intervenir seule et qu'elle doit agir pour que la politique européenne soit moins incertaine. Il a estimé que l'incertitude actuelle provoquée partiellement par l'inflation était un frein à l'activité, qu'il serait souhaitable, pour pallier ces difficultés, que les pouvoirs publics s'engagent dans une planification plus détaillée et plus précise, qu'ils assurent la stabilité monétaire et une protection contre les importations sauvages.

Répondant à une question de M. Durieux qui a estimé qu'il fallait se défendre contre l'impérialisme économique américain, l'action négative de la Grande-Bretagne au sein de la CEE et la concurrence des pays en voie de développement en envisageant un certain protectionnisme, M. Jeanneney a précisé que les manifestations de l'impérialisme européen sont nombreuses, mais que le rôle de l'économie américaine dans le monde est ambigu : les troubles actuels sont partiellement provoqués par le déséquilibre de la balance commerciale américaine mais, en même temps, ce déséquilibre soutient l'activité économique européenne.

M. Jeanneney a souligné que le chômage actuel en Europe est observé pendant une période de croissance rapide des Etats-Unis dans un climat inflationniste et qu'un ralentissement probable de l'activité américaine dans les deux ans à venir risque d'aggraver les difficultés de l'Europe.

Répondant à une question de M. Noé relative aux caractéristiques respectives des politiques économiques des Etats-Unis, de l'Allemagne fédérale et du Japon, M. Jeanneney a déclaré que la République fédérale d'Allemagne maîtrise l'inflation, mais qu'elle a une stratégie économique très dangereuse à terme et que l'on peut espérer que le réalisme incitera ce pays à modifier sa politique. Il a indiqué que le Japon a une économie capitaliste planifiée beaucoup mieux protégée que l'économie européenne et que l'Europe doit se doter d'armes permettant de lutter à égalité.

M. Chauty a souligné que les Etats-Unis disposent du monopole des transactions sur le marché agricole mondial. Notant les effets négatifs du libéralisme pratiqué en France, il a interrogé l'orateur sur les activités industrielles non compétitives qui doivent être conservées.

M. Jeanneney a insisté sur l'importance des réseaux commerciaux internationaux et sur la nécessité de protéger l'agriculture. Il a estimé que certaines industries vieillissantes doivent être abandonnées mais qu'une protection est indispensable au développement des industries naissantes, l'expérience étant le préalable à une amélioration de la productivité. Les critères de sélection des activités à créer ou à maintenir doivent être la sécurité et l'indépendance, la valeur ajoutée, les aptitudes et les goûts de la main-d'œuvre nationale disponible.

M. Lucotte a souligné les effets bénéfiques de la concurrence étrangère pour certains secteurs produisant des biens de consommation courante et regretté l'absence d'une politique industrielle au niveau régional.

M. Jeanneney a estimé que plusieurs types d'actions pouvaient être menés pour favoriser le développement de l'industrie française : le Plan pourrait préciser des programmes de commandes publiques afin de soutenir la relance de certaines branches ; pour le reste, la politique des contrats de recherche paraît le moyen le plus adapté. La recherche n'est plus aujourd'hui l'apanage des grandes entreprises, mais la structure du système bancaire actuel ne favorise pas les petites et moyennes entreprises et décourage l'effort industriel ; le Plan pourrait préciser ce que l'on attend de telle ou telle branche.

M. Lucotte a noté que l'on a redécouvert au sein des grands groupes la vertu des petites unités.

M. Noé a estimé qu'il n'y a plus de Plan donc pas de politique industrielle à moyen terme.

Répondant à M. Dubois qui a souhaité que nos industries s'appuient en priorité sur le marché intérieur, M. Jeanneney a indiqué qu'il n'y a pas d'industries exportatrices qui ne disposent d'un marché intérieur puissant ; il a cité à ce propos les exemples des Etats-Unis et du Japon.

M. Marzin a précisé que la compétitivité du Japon était imputable en grande partie à la modicité des salaires.

E. — Séance du mercredi 6 décembre 1978.

M. MICHEL ROLANT, *Secrétaire national de la CFDT.*

M. Roland a déclaré que le rapport d'adaptation constituait une régression par rapport aux objectifs initiaux du VII^e Plan et qu'il ne contenait pas une véritable stratégie industrielle. Il a estimé que le Gouvernement est pris dans une contradiction, car il ne peut augmenter la croissance sans risque pour l'équilibre extérieur,

ni envisager un autre type de croissance qui exigerait une profonde redistribution de la répartition des revenus. Cette évolution est inquiétante pour l'avenir — il n'y a plus de Plan — car une certaine dynamique industrielle et la perspective d'équilibrer le budget de la Sécurité sociale et d'enrayer la croissance du chômage disparaissent.

M. Rolant a estimé qu'il y a un écart vertigineux entre la qualité des analyses préparatoires et le contenu du rapport d'adaptation. La minceur des propositions a suscité des inquiétudes au Conseil économique et social que le Premier ministre s'est efforcé d'apaiser par sa présentation du projet de loi à l'Assemblée Nationale. De nombreux objectifs inscrits dans le VII^e Plan — estimé irréaliste en 1976 par la CFDT — sont abandonnés, l'adaptation n'étant que l'apologie de la politique actuelle du Gouvernement.

Le projet de loi actuel a pour but de mettre le dispositif d'aide de l'Etat au service des grands groupes industriels ; il vise à soumettre les objectifs nationaux aux aléas internationaux et au désordre mondial. Certaines affirmations contenues dans le rapport d'adaptation semblent inexacts. Le mouvement de substitution du capital au travail se poursuivra, on ne peut donc attendre une amélioration de l'emploi des progrès de la productivité, le chômage dépend en fait de la croissance.

La faiblesse de l'investissement n'est pas exclusivement imputable au niveau des profits car ceux-ci peuvent être utilisés à d'autres fins ; et la compétitivité d'une économie ne dépend pas exclusivement des coûts. L'exemple de la République fédérale d'Allemagne est d'ailleurs significatif à cet égard. L'objectif premier d'une politique industrielle doit être la satisfaction des besoins intérieurs.

La plupart des grands pays n'acceptent pas le libre-échange dans les mêmes conditions que la France ; le Japon, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Italie, les pays de l'Est s'organisent. Cette démarche paraît nécessaire à un moment où les firmes multinationales utilisent de plus en plus la main-d'œuvre des pays en voie de développement. La stratégie proposée par le Gouvernement, c'est la compétitivité par la diminution des coûts, et la destruction de notre industrie. La CFDT souligne l'insuffisance des propositions du rapport pour le secteur agro-alimentaire, le rôle des petites et moyennes entreprises, la valorisation des matières premières d'origine française ; les projets pilotes énoncés dans le rapport ne sont pas assez précis.

L'économie française s'appuie de plus en plus sur des industries de pointe et non sur des industries de base, ce qui est mauvais. Auparavant les entreprises réalisaient des profits en satisfaisant les consommations directes ou induites de la population. Actuellement, les entreprises sont présentées comme seules responsables, l'Etat intervenant en catastrophe pour soutenir certains secteurs menacés.

Contrairement aux engagements que le Premier Ministre avait pris à l'égard des syndicats, l'emploi n'est pas au centre de la révision du Plan. On parle seulement « d'amélioration » alors que l'augmentation du chômage jusqu'en 1983 est une quasi-certitude. A cet égard, le projet de loi ne reflète pas les résultats des travaux du Comité de l'emploi et du travail. Le Commissariat général du Plan est de moins en moins un lieu de confrontation et de débat.

M. Chauty a souligné le rôle néfaste des centrales d'achat à l'égard de certaines branches industrielles françaises ; il a regretté que le Plan ne propose rien à ce sujet et estimé que le meilleur moyen de défense serait une concertation intérieure.

Citant le cas d'une entreprise qui a été fermée dans le département de l'Aude, M. Courrière a regretté que les collectivités locales soient dépourvues de moyens d'intervention économique.

Répondant à plusieurs questions de M. Dumont qui a évoqué les difficultés des Aciéries de Paris-Outreau, M. Rolant a déclaré qu'il était souhaitable que les collectivités locales soient habilitées à agir dans le domaine économique. Il a considéré que la loi récemment votée pour la sidérurgie n'était pas soutenue par un plan industriel et que des difficultés étaient prévisibles à court terme pour les entreprises produisant des aciers spéciaux ainsi que les activités situées en aval de l'acier, et à moyen terme, pour des entreprises telles que Creusot-Loire et Framatome, le créneau du nucléaire n'étant pas « porteur ».

M. Rolant a estimé que l'Etat devait organiser la concertation nécessaire à la mise au point d'une politique industrielle qui devrait être soutenue par les crédits d'Etat et les commandes publiques.

M. Rolant a déclaré que le Patronat français venait de rompre les discussions actuelles sur la révision de l'indemnisation du chômage, la CFDT ayant proposé une redistribution des prestations qui implique une économie par rapport au système actuel, mais comporte un accroissement de la participation de l'Etat. Cette attitude du patronat est motivée par des raisons politiques.

M. Rolant a précisé que la CFDT est favorable à tout ce qui peut encourager l'embauche des jeunes et des apprentis, mais qu'elle est en désaccord avec toute modification du droit du travail ou du droit syndical qui d'ailleurs est en contradiction avec l'abaissement de l'âge de la majorité civile et politique.

Répondant à une question de M. Pouille, M. Rolant a estimé que la crise structurelle actuelle est plus grave que le Gouvernement ne le pense et qu'il est impossible de régler le problème de l'emploi d'ici à 1981-1983. Rappelant que la CFDT n'est pas en accord avec le programme économique commun de la gauche, M. Rolant a indiqué que la CFDT combattra la politique définie par le Gouvernement et essaiera d'infléchir les décisions en matière d'emploi, de services publics et d'industrie en présentant des propositions, car il existe des marges d'action dans l'espace national sans fermeture des frontières. Pour l'avenir, il est nécessaire de résister à la puissance américaine, à la concurrence des pays de l'Est et des pays en voie de développement, de concevoir des politiques industrielles coordonnées et de mener une relance concertée à l'échelle européenne. M. Rolant a rappelé que, historiquement, les luttes ouvrières avaient été généralement le fait des travailleurs les plus stables et les plus indispensables à la vie de l'économie et que la CFDT soutenait les grèves des services publics ayant pour objectif l'amélioration de la qualité du service et le développement de l'emploi ; il a estimé cependant que les moyens d'action qui ne pénalisent pas les usagers sont préférables et que les grèves dans les services publics doivent avoir un caractère exceptionnel.

M. Rolant a déclaré que la CFDT est prête à négocier, avec le Gouvernement et le patronat, une répartition du travail et des revenus, les Français étant condamnés à un partage du travail qui implique le ralentissement du rythme d'augmentation des salaires.