

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME XI

PLAN

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Colin, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo (Yvelines), Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, André Lejeune, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 38), 1981 (tome XVI), et in-8° 359.

Sénat : 97 et 98 (annexe 24) (1980-1981).

Loi de finances. — Plan.

TABLE DES SIGLES

C.E.R.C.	Centre d'études des revenus et des coûts
C.E.P.I.I.	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
C.E.P.R.E.M.A.P.	Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification
C.R.E.D.O.C.	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
C.O.R.D.E.S.	Comité d'organisation des recherches appliquées pour le développement économique et social
C.N.R.S.	Centre national de la recherche scientifique
P.A.P.I.R.	Programme d'action prioritaire d'initiative régionale ou locale

SOMMAIRE

	Pages
TABLE DES SIGLES	3
INTRODUCTION	5
I. – LES MOYENS DU COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN ET DES ORGANISMES ANNEXES	6
A. Un budget modeste	6
B. La répartition des moyens	7
1° Le commissariat Général au Plan	7
2° Le C.E.R.C.	8
3° Le C.E.P.I.I.	8
4° Le C.R.E.D.O.C.	9
5° Le C.O.R.D.E.S.	9
6° Le C.E.P.R.E.M.A.P.	10
II. – L'EXECUTION DU VII^e PLAN	11
A. La stratégie à l'épreuve des faits	11
1° Un équilibre extérieur fragile	11
2° Une croissance menacée par l'inflation	12
3° La montée du chômage	13
B. Les programmes d'action prioritaires	14
III. – LES TRAVAUX PREPARATOIRES DU VII^e PLAN	16
A. La consultation des régions	16
B. Les travaux des commissions	17
EXAMEN EN COMMISSION	19

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de budget du Commissariat général au Plan intervient à un moment de transition : la période couverte par le VII^e Plan est presque achevée, mais le projet de VIII^e Plan n'est pas encore déposé sur le bureau des Assemblées ; en effet, au moment où votre Commission s'est prononcée, le Conseil des Ministres n'avait pas encore adopté le projet définitif, après l'avis émis par le Conseil économique et social. Nul n'a la certitude que le Parlement aura pu approuver ce projet avant la fin de la présente session, et que le VIII^e Plan entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1981.

Le débat est aujourd'hui largement ouvert entre partisans et détracteurs du Plan. Pour les uns, il ne ressortit qu'à la « mythologie » politique de notre temps, l'effort de recherche prospective qui l'accompagne serait un remède contre l'impossibilité de décrypter l'avenir ; le contenu du projet se limiterait à l'illustration de la politique à court terme menée par le Gouvernement ; la principale utilité du Plan résiderait dans le fait qu'il constitue un lieu de rencontre entre le monde industriel et l'administration.

Pour d'autres, le Plan a toujours sa raison d'être : même si la difficulté de l'exercice s'est accentuée et si des adaptations fondamentales de la technique de la planification sont nécessaires. Selon le propos de M. Pierre Massé : « Renoncer à tout prévoir avec quasi certitude n'est pas renoncer à agir sur l'essentiel ».

Selon cette thèse, abandonner le Plan serait supprimer une occasion irremplaçable de dialogue, d'appréhension des réalités et de recherche d'un consensus sur l'essentiel. Mais l'ancien commissaire n'hésite pas à dire que le Plan est aujourd'hui « en face du défi le plus rude qu'il ait eu à relever depuis sa fondation ».

Les lignes qui précèdent n'ont pour but que de rappeler le contexte dans lequel ce budget est examiné et d'inviter le Parlement à réfléchir sur le devenir de la planification française ; votre Commission n'entamera pas ici le débat de fond sur le VIII^e Plan.

Le présent rapport se limitera successivement aux moyens du Commissariat général et des organismes annexes, à l'exécution du VII^e Plan et aux travaux préparatoires du VIII^e Plan.

I. - LES MOYENS DU COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN ET DES ORGANISMES ANNEXES

A. UN BUDGET MODESTE

Pour l'exercice 1981, 71 millions de francs de crédits de paiement - dont 60,5 destinés aux dépenses ordinaires - sont proposés. Les autorisations de programme présentées sont de 13,5 millions de francs. Par rapport à l'année 1980, on enregistre les progressions suivantes : + 9,2 % pour les dépenses ordinaires, + 12 % pour l'ensemble des crédits de paiement, + 84 % pour les autorisations de programme.

On relève donc que l'augmentation globale des moyens financiers affectés à la planification est inférieure à la progression moyenne de l'ensemble des dépenses définitives de l'Etat pour 1981 (+ 14,6 %).

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, on doit regretter une augmentation inférieure au taux d'inflation, c'est-à-dire qu'en réalité les dotations diminuent en francs constants pour 1981.

Les charges en personnel étant incompressibles, compte tenu des règles applicables aux rémunérations des agents de l'Etat, une diminution substantielle est proposée pour les crédits destinés au matériel et au fonctionnement des services : - 4,75 % en francs courants. Cette baisse affecte en priorité les travaux et enquêtes, les dépenses d'informatique, elle concerne également l'impression et la diffusion des travaux du commissariat et des commissions. Une telle évolution est inquiétante : certes, on peut faire valoir que la phase de préparation du Plan est achevée, mais cela ne justifie pas l'amplitude de l'évolution observée. Comment, dans ces conditions, assurer le « suivi » de l'exécution du Plan et soutenir le nécessaire effort de recherche et de diffusion des travaux des organismes de planification et de leurs satellites. Cette lacune est partiellement comblée par la création dans le Titre IV d'un chapitre « Information économique-Subventions », doté de 150.000 francs.

Nul ne contestera l'intérêt de développer l'information économique en France, mais une telle action ne doit pas s'opérer au détriment de travaux fondamentaux, de recherches ou d'enquêtes, qui sont la mission même des institutions publiques chargées de la planification.

L'examen des dépenses en capital montre que seul le C.O.R.D.E.S. bénéficie de l'augmentation précitée des autorisations de programme (+ 84 %) et des crédits de paiement (+ 35,9 %). Si l'on ne peut qu'approuver le principe d'un renforcement des moyens affectés à la recherche socio-économique, on s'étonne des modalités retenues : l'évolution des dotations du

C.O.R.D.E.S au cours des années précédentes ne laissait guère pressentir un tel choix, les crédits avaient stagné en 1979 et même régressé en 1980. En outre, cette augmentation conduit indirectement à amputer les crédits affectés au Commissariat général au Plan et au C.E.R.C. : ce choix est discutable.

B. LA REPARTITION DES MOYENS

On analysera ici les moyens propres au Commissariat général au Plan et à chacun des organismes dépendant de celui-ci.

1° Le Commissariat général du Plan

Le budget du Commissariat comporte essentiellement des crédits de fonctionnement : pour 1981, la dotation proposée est de 31,7 millions de francs, soit + 3,9 % par rapport à l'exercice 1980, c'est-à-dire une diminution en francs constants.

En outre, cette moyenne ne traduit qu'imparfaitement la régression des moyens du Commissariat. On constate en effet une augmentation sensible des crédits de personnel, alors que des baisses très fortes sont observées pour d'autres postes.

L'accroissement des dotations destinées aux rémunérations des agents ne permet aucune création d'emploi au Commissariat. L'effectif demeure stationnaire (188 personnes), il est même en diminution par rapport à 1976, année pendant laquelle on dénombre 191 agents.

En revanche, les autres dépenses de fonctionnement baissent globalement de plus de 15 %.

Les crédits destinés aux dépenses d'informatique autres que l'achat de matériel diminuent de 76 %, ceux afférents aux travaux et enquêtes de 17 %. La diminution de ces postes est préoccupante : la première année de mise en œuvre d'un Plan exige généralement un travail important notamment pour le démarrage des programmes d'action prioritaires. Comment celui-ci sera-t-il assuré ?

Pour la diffusion de ses travaux, le Commissariat voit sa capacité financière réduite de moitié, cela paraît excessif même si l'on considère que 1980 représentait une charge exceptionnelle compte tenu du volume des publications des rapports des commissions, comités et groupes chargés de préparer le VIII^e Plan.

2° Le C.E.R.C.

En application du VII^e Plan, cette institution a vu ses missions élargies, et votre Commission avait fondé de grands espoirs dans les activités de cet organisme, chargé d'un rôle fondamental dans le cadre de la politique de réduction des inégalités inscrite dans le VII^e Plan. Ce centre est compétent pour réaliser des études sur l'évolution des revenus, des prix et des coûts, pour analyser la répartition des revenus, conformément à des programmes proposés par lui et approuvés par le Gouvernement. Il est également habilité à examiner certains accords de participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises.

Le projet de budget pour 1981 propose 10,7 millions de francs, soit 10 % de plus qu'en 1980 (9,8 millions de F). L'essentiel des mesures nouvelles intéressent les rémunérations et le matériel. L'augmentation la plus importante est destinée au loyer des bureaux du centre.

A l'inverse, les crédits d'études diminuent de 6,4 % et la dotation prévue pour la diffusion des travaux du C.E.R.C. reste stable. Une telle évolution, si elle se poursuivait au cours des prochaines années, conduirait à s'interroger sur l'existence même du centre. Votre Commission reconnaît bien volontiers l'utilité d'un tel organisme dont les travaux d'une grande qualité ont permis d'éclairer des domaines où les recherches sont trop rares. Mais à terme ne risque-t-on pas d'avoir un C.E.R.C. confidentiel dépensant beaucoup plus pour le personnel et pour le matériel que pour mener des enquêtes ou faire connaître ses travaux ?

La valeur pédagogique des études et des rapports du C.E.R.C. est une des justifications de son existence même.

3° Le C.E.P.I.I.

Intégré dans le budget du Plan depuis 1979, le C.E.P.I.I. monopolise une part importante des moyens supplémentaires de la planification. Faisant suite au groupe d'études prospectives internationales institué auprès du Centre français du commerce extérieur, le C.E.P.I.I. a été créé en mars 1978. Il est chargé de recueillir des données statistiques sur l'économie internationale, d'analyser l'évolution des économies étrangères et des relations économiques internationales, et d'établir des prévisions de développement des différentes branches industrielles. Le C.E.P.I.I. a été conçu comme instrument d'analyse approfondie de l'environnement international au niveau macro-économique, mais aussi à l'échelle des différentes activités industrielles. Le C.E.P.I.I. est à certains égards un relais entre le Plan qui définit des objectifs globaux et les programmes internes de développement des entreprises qui entendent orienter leurs activités vers les secteurs les plus prometteurs au niveau mondial.

A plusieurs reprises, notamment lors de l'examen du rapport sur l'adap-

tation du VII^e Plan, votre Commission avait mis l'accent sur la nécessité de définir une politique industrielle et de mettre à la disposition des entreprises des outils d'information fiables. Elle ne peut donc que se féliciter de l'augmentation des dotations affectées au C.E.P.I.I. (+ 31 %) : les crédits passent de 6,2 à 8,2 millions de francs. Certes, la progression la plus forte est destinée à financer une augmentation des loyers, conséquence d'une nouvelle implantation de ce service ; néanmoins, les autres dépenses de fonctionnement croissent également.

Le C.E.P.I.I. bénéficie de trois emplois nouveaux de chargés de mission – ce sont les seuls emplois créés dans l'ensemble des organismes de planification – et ses crédits de matériel, ainsi que la dotation destinée aux dépenses informatiques augmentent nettement ; les progressions sont respectivement de + 34 % et + 30 %.

4° Le C.R.E.D.O.C.

Association de la loi de 1901, le C.R.E.D.O.C. est placé sous la tutelle du Commissariat général au Plan ; il perçoit une subvention qui représente un pourcentage important de son budget de fonctionnement. Cette subvention est destinée à couvrir une partie des charges d'exploitation de cet organisme et à financer des travaux commandés par le Commissariat.

Pour 1981, la subvention proposée progresse de 11 % : elle passe de 7,3 à 8,1 millions de francs, soit une légère régression en francs constants. Au cours des dernières années, on enregistre une réduction de la part du Plan dans le budget du C.R.E.D.O.C. : 47 % en 1979, 40,6 % en 1980, 40 % en 1981. On peut craindre un affaiblissement progressif de cette institution dont l'effectif permanent est passé de 75 à 70 personnes en deux ans. Ceci serait regrettable en raison de la qualité des recherches effectuées par cet organisme sur la redistribution et l'économie sociologique, sur les aspirations des ménages et dans le domaine social ainsi qu'en économie médicale.

5° Le C.O.R.D.E.S.

Contrairement aux organismes précédemment énumérés, le C.O.R.D.E.S. n'est pas lui-même une institution de planification ou de recherche. Aux termes d'un accord conclu en 1969 entre les autorités responsables du Plan et de la recherche scientifique, ce comité est chargé de commander des travaux à des chercheurs du secteur public ou privé. Il réunit des représentants de l'administration et des scientifiques, et joue un rôle important de diffusion des recherches. Ces dernières années, une partie de ses activités a eu pour objet la mise en œuvre d'un programme d'intégration au C.N.R.S. de chercheurs ayant exécuté divers travaux destinés au comité.

Pour 1981, le C.O.R.D.E.S. est, comme le C.E.P.I.I., bénéficiaire d'une

forte augmentation de crédits (+ 31 %). En crédits de paiements, son budget passe de 9,3 à 12,2 millions de francs. On peut s'interroger sur l'opportunité de ce choix. Certes, l'éventail des recherches doit être ouvert, mais n'eut-il pas été préférable de renforcer les moyens des organismes de planification strito sensu, à un moment où la crise économique rend plus que jamais indispensable les « aides à la décision » dont le Commissariat général au Plan devrait être avec l'I.N.S.E.E. le premier fournisseur.

6° Le C.E.P.R.E.M.A.P.

Association de la loi de 1901, ce centre est notamment chargé de recherches fondamentales en matière de théorie économique et de travaux de développement des méthodes d'analyse et de prévision des économies nationales et des échanges internationaux. En 1981, ce centre bénéficiera d'une subvention de 6 millions de francs, permettant le maintien du pouvoir d'achat du personnel.

III. - L'EXECUTION DU VII^e PLAN

A. LA STRATEGIE A L'EPREUVE DES FAITS

Le VII^e Plan avait prescrit une stratégie de remise en ordre et de consolidation, dont la mise en œuvre s'est avérée particulièrement difficile en raison des graves perturbations de l'économie mondiale. Des progrès ont été accomplis, mais des inquiétudes demeurent.

1° Un équilibre extérieur fragile

Après des résultats décevants en 1976 et 1977, le commerce extérieur français s'était nettement redressé en 1978 et pendant le premier semestre 1979. Votre Commission s'était alors interrogée sur la solidité de ces succès acquis principalement sur quelques produits et à l'égard de pays moins développés que le nôtre. L'expérience montre que ces inquiétudes étaient fondées. En 1980, les exportations ont plafonné dès le mois d'avril, les importations ont ralenti sans annuler cependant le fort mouvement d'augmentation observé en début d'année ; en conséquence, le déficit de la balance commerciale (f.o.b. - f.o.b.) a atteint 6,6 milliards de francs en juillet et 4 milliards de francs en août. Pour ce dernier mois, le taux de couverture corrigé des variations saisonnières n'était que de 91 % contre 93,4 % pour le même mois d'août 1979. Le solde s'est particulièrement détérioré pour les échanges de produits manufacturés, les importations de biens de consommation et surtout de biens d'équipement ont progressé à un rythme beaucoup plus soutenu que les exportations de biens de même catégorie.

Pour la même période, notre solde commercial à l'égard des pays de la Communauté économique européenne enregistre une légère détérioration, ce mouvement est plus prononcé dans nos échanges avec la zone O.C.D.E. en raison principalement de l'évolution négative de nos exportations. Le déficit du commerce avec les pays non membres de l'O.C.D.E., plus accentué encore, est la conséquence du renchérissement des importations pétrolières. Malgré une certaine dégradation de la compétitivité des prix français sur le marché international, les observations pessimistes qui précèdent doivent être tempérées, les indicateurs de parts de marché ayant évolué favorablement en 1979.

En outre des changements favorables ont été observés principalement dans le secteur des services dont le solde excédentaire est passé de 24,7 milliards de francs à 28 milliards de francs en 1979 en raison notamment des recettes du tourisme, des revenus de la propriété et des entreprises, ainsi que des succès de l'ingénierie française à l'étranger. L'amélioration sensible de

l'excédent de la balance des services n'est pas à la mesure du déséquilibre accru des échanges énergétiques. Selon le rapport économique et financier et les prévisions annexés au projet de loi de finances pour 1981, le déficit énergétique devrait atteindre 137,4 milliards de francs en 1980 et 150,2 milliards de francs en 1981 contre 83,8 milliards de francs en 1979 et 62,3 milliards de francs en 1978. Les troubles politiques actuels au Moyen-Orient n'incitent guère à l'optimisme quant à l'évolution du coût de la facture pétrolière française.

En définitive, malgré les résultats de certaines industries à l'exportation, en dépit du rétablissement du solde agroalimentaire et des progrès rapides des services, le redressement français demeure fragile. La perspective d'une éventuelle crise de l'industrie automobile ne peut être écartée. La mutation de l'appareil industriel français, déjà fortement entamée doit donc être poursuivie activement pendant la période à venir.

2° Une croissance menacée par l'inflation

Pendant la période 1976-1980, le rythme de croissance du P.I.B. en volume n'a cessé de ralentir : 4,9 % en 1976 ; 2,9 % en 1977 ; 3,3 % en 1978 ; 3,2 % en 1979 ; probablement 2,2 % en 1980. On est donc nettement en dessous de l'objectif de + 5,5 à + 6 % par an, inscrit dans le VII^e Plan. En 1979, la croissance a été soutenue principalement par la consommation des ménages, alimentée par une réduction du taux d'épargne et non par une augmentation des revenus ; en 1980, le taux de croissance de la demande des ménages est plus réduit.

Depuis 1977, on assiste à un ralentissement accéléré de la croissance du pouvoir d'achat du taux de salaire horaire brut : proche de 5 % par an entre 1970 et 1976, la progression est beaucoup plus modeste depuis cette date : 3 % en 1977 ; 3,2 % en 1978 ; 1,9 % en 1979 et probablement 1,7 % en 1980. Dans la période récente, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages a subi une évolution négative.

En 1979, l'évolution de l'investissement productif a été irrégulière : la progression de 2,7 % a été surtout imputable aux grandes entreprises nationales, sauf pendant le deuxième semestre pendant lequel les investissements privés ont augmenté. La reprise est sensible en 1980, le volume de la formation brute de capital fixe des entreprises non financières ayant progressé de 4 %. Pour l'exercice en cours, on prévoit une augmentation de 4,5 % de l'investissement productif, dans laquelle la part des entreprises privées serait plus importante qu'en 1979.

En revanche, selon prévisions précitées, on attend encore un ralentissement de l'investissement en logement qui devrait diminuer de 1 %. On doit souligner l'évolution positive de la situation financière des entreprises privées non financières qui ont vu leur épargne brute et leur taux d'autofinancement

progresser. Cependant, selon les enquêtes de l'I.N.S.E.E., pour l'année en cours, la demande de biens d'équipement et donc les investissements devraient plafonner ; en conséquence on ne peut attendre à court terme une augmentation sensible des capacités de production.

La hausse des prix est préoccupante. Certes, le rythme de cette hausse est moins rapide en France que dans d'autres pays industrialisés, mais il est beaucoup plus accentué que chez plusieurs de nos partenaires commerciaux, en particulier l'Allemagne fédérale. L'objectif d'une hausse des prix de 6 % l'an en fin de période s'avère inaccessible, pis encore, la situation s'est détériorée depuis 1976. En effet, au cours des dernières années, les prix de détail ont évolué défavorablement : + 9,7 % en 1978 ; + 11,8 en 1979 ; probablement + 13,3 % en 1980.

Ce mouvement est imputable en priorité au renchérissement du pétrole. En 1980, le prix des importations de biens et services a augmenté de 21,3 %, soit deux fois plus vite qu'en 1979. Mais il est également permis de s'interroger sur l'efficacité réelle de la concurrence comme instrument de régulation des prix.

Le Gouvernement s'est employé à réduire le taux de liquidité de l'économie par une politique monétaire stricte qui s'est exprimée principalement par un renforcement de l'encadrement du crédit.

Par ailleurs, des efforts ont été accomplis dans le sens d'une restauration de l'équilibre du budget de l'Etat. L'exécution de la loi de finances fait apparaître pour les opérations à caractère définitif un solde négatif de 18,31 milliards de francs pour le premier semestre de 1980, contre 26,76 milliards de francs pour la période comparable de 1979. Si l'on considère l'ensemble des opérations de la loi de finances - à caractères définitif et temporaire - le déficit de 40 milliards de francs du premier semestre 1980 est financé à 90 % par des ressources d'épargne à long terme et l'apport des opérations courantes de trésorerie. Cependant, cet assainissement ne suffit pas à rassurer votre Commission. Le taux élevé du dernier emprunt d'Etat lancé sur le marché n'est-il pas la preuve qu'on renonce à juguler la dérive des prix ? En outre, l'équilibre est recherché en freinant les investissements publics, ce qui risque d'obérer l'avenir.

3° La montée du chômage

Malgré la diversité des efforts déployés et des moyens mis en œuvre, notamment en application des pactes pour l'emploi, le chômage augmente.

En 1979, les effectifs salariés ont progressé plus vite qu'en 1978 : + 66 000 au lieu de + 19 000, la réduction des emplois non salariés étant restée stable : - 39 000 en 1979 ; - 40 000 en 1978. La diminution de l'emploi agricole s'est accélérée tandis qu'un ralentissement de la diminution de l'em-

ploi industriel était enregistré. Les gains d'emplois s'effectuent dans le tertiaire : + 195 000 en 1979 ; + 176 000 en 1980. Les services marchands et les commerces sont les principaux pourvoyeurs d'emplois, tandis qu'on observe un certain ralentissement du mouvement de créations d'emplois dans les services non marchands et les postes et télécommunications.

Compte tenu de l'accroissement soutenu des ressources en main d'oeuvre : + 249 000 en 1978 ; + 253 000 en 1979, malgré des périodes de ralentissement de la croissance des demandes d'emploi, le chômage ne cesse d'augmenter. L'effectif des demandeurs d'emplois est passé de près de 930 000 au début de 1976 à plus de 1 440 000 aujourd'hui. La proportion de femmes et de jeunes demeure très forte et l'ancienneté moyenne des demandeurs d'emplois s'accroît : en un an - d'octobre 1978 à octobre 1979 - elle a presque augmenté d'un mois.

La réforme de l'Agence nationale pour l'emploi, la diversification des aides attribuées dans le cadre des trois pactes pour l'emploi, n'ont pu enrayer cette irrépressible montée du chômage.

Une telle évolution fait courir à notre société des risques qui seront au coeur du débat sur le VIII^e Plan.

B. LES PROGRAMMES D' ACTIONS PRIORITAIRES (P.A.P.)

Noyau dur du VII^e Plan, les programmes d'action prioritaires ont bénéficié globalement pendant la période 1976-1980 de 186,873 milliards de francs en 1975 à comparer aux 200,5 milliards de francs initialement prévus.

Destinés à matérialiser les engagements de l'Etat sur des points précis, les P.A.P. devaient favoriser un redéploiement des moyens de l'Etat pour des réalisations prioritaires.

Le taux d'exécution budgétaire moyen atteint 93,2 % et 95 % hors P.T.T., mais ainsi qu'on l'avait constaté les années précédentes, les disparités sont fortes et la dernière année d'application du VII^e Plan n'a pas conduit à compenser les différences, bien au contraire. On est amené à s'interroger sur les motifs d'une telle évolution. Pourquoi ne pas avoir opéré une répartition plus conforme aux objectifs précis clairement énoncés dans le Plan ?

Quelques P.A.P. sont nettement « sur exécutés » : ceux relatifs aux petites et moyennes entreprises et à l'artisanat (181,9 %), à la formation des jeunes (122 %), à la justice (115,1 %). Pour d'autres, le taux d'exécution est voisin de 100 %. En revanche, certains P.A.P. accusent un retard important : la liaison Rhin-Rhône (77,4 %), les conditions de travail (75,6 %), la famille (70,7 %), l'humanisation des hopitaux (71,5 %), les P.A.P. relatifs aux villes et au patrimoine naturel (respectivement 75,7 % et 77,8 %). Ces chiffres traduisent un certain désintérêt pour les P.A.P. concernant l'environnement et le

secteur social à un moment même où ce dernier est présenté comme une priorité du Gouvernement, en particulier en ce qui concerne les familles.

D'un point de vue général, peut-on d'ailleurs réellement considérer que les dotations totalisées sont évaluées en francs constants ? En effet, l'indice de prix retenu pour la conversion en francs 1975 est le prix du P.I.B., alors qu'une partie appréciable des enveloppes des P.A.P. sont constituées par des crédits de fonctionnement pour lesquels la variation a été supérieure à celle du prix du P.I.B.

Votre Commission - qui avait expressément demandé que l'exécution des P.A.P. soit récapitulée en francs constants - ne peut se déclarer réellement satisfaite de la méthode employée, car elle ne traduit pas fidèlement la réalité.

Que dire des P.A.P.I.R. sinon qu'en raison des lenteurs de la procédure, ils n'ont pas répondu aux espoirs qu'ils avaient fait naître dans les régions.

On doit cependant noter que trois régions n'ont pas approuvé les programmes qui leur étaient destinés. Finalement, seuls 75 programmes ont donc été mis en œuvre ; ceci explique le taux d'exécution budgétaire global de 84,8 %. Ce taux atteint 100 % pour quatre régions : la Bretagne, la Corse, le Languedoc-Roussillon et les Pays de Loire ; les taux les plus faibles intéressent le Limousin, la Champagne, la Haute-Normandie.

Pour l'ensemble des régions, les P.A.P.I.R. assortis des taux d'exécution budgétaire les plus élevés concernent l'agriculture, le commerce et l'artisanat, la formation professionnelle, l'environnement et le cadre de vie.

Sur 89 programmes agréés, 55 ont bénéficié d'une contribution des établissements publics régionaux à hauteur de 2,2 milliards de francs 1975 pour la durée du Plan, l'ensemble des 89 programmes retenus représentant 5,5 milliards 1975.

En définitive, malgré quelques réserves, les P.A.P.I.R. ont joué un rôle positif ; ils ont favorisé les initiatives des régions et s'inscrivent dans une démarche qui n'est pas sans liens avec la politique des contrats de pays.

III. - LES TRAVAUX PREPARATOIRES DU VIII^e PLAN

A. LA CONSULTATION DES REGIONS

Conformément aux dispositions du rapport sur les orientations du VIII^e Plan approuvé en juin 1979 par le Parlement, la deuxième phase de la préparation du VIII^e Plan a commencé par une consultation des régions. Au cours de l'été 1979, des établissements publics régionaux ont été invités à répondre à un questionnaire axé sur les six grandes options énoncées dans le rapport précité.

De nombreuses régions ont critiqué le principe ou la forme du questionnaire, considérant leurs possibilités d'expression trop restreintes, les questions étant jugées trop techniques ou trop vastes.

A l'exception des comités économiques et sociaux des régions concernées pour le plan du grand Sud-Ouest, tous les comités ont répondu au questionnaire. Dans trois régions, (Bretagne, Franche-Comté et Rhône-Alpes), une réponse commune au questionnaire a été émise par le Comité et le Conseil Régional. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est seulement déclarée prête à négocier des contrats pluri-annuels dans divers domaines, sans répondre aux questions. La région Nord-Pas-de-Calais a seulement indiqué sa volonté de voir les besoins des travailleurs de cette région - et en particulier leur droit à l'emploi - pris en compte dans le Plan. Les autres conseils régionaux ont pris connaissance de l'avis du Comité Economique et Social.

Constatant la richesse des réponses, le Commissariat général au Plan a établi une synthèse de celles-ci en collaboration avec les ministères concernés. Cette synthèse marque une « étape du dialogue entre l'Etat et les régions », ce propos figurant dans les notes liminaires de la « contribution des régions à la préparation du VIII^e Plan » doit être relevé.

Ce document met en évidence que les régions fondent leur action de développement sur une appréciation de la situation économique. Les réponses aux questions relatives à l'industrie, à l'énergie et à l'agriculture, sont les plus développées. Les thèmes de programmes d'action prioritaires les plus fréquents sont le développement économique et l'emploi ; sont considérés comme prioritaires les équipements collectifs liés à l'emploi, en particulier les transports et la formation professionnelle.

On doit se féliciter du rôle actif des régions dans l'élaboration du Plan. Cet effort de réflexion doit constituer une base d'action et aboutir à la conclusion d'engagements pluri-annuels réciproques annoncés dans la lettre

de mission du Premier Ministre au Commissaire au Plan. Il serait souhaitable que dans le cadre des programmes d'action prioritaires des opérations de financement associent les régions ou les collectivités locales à l'Etat, conformément aux propositions du Premier Ministre.

B. LES TRAVAUX DES COMMISSIONS

Sept commissions, cinq comités adjoints à la commission du développement et un comité indépendant ont été créés au cours de l'été 1979. Ces instances ont été destinataires des études réalisées à la demande du Premier Ministre par trois groupes d'experts sur la prospective de l'économie internationale, la technologie et la croissance, le travail et la société. Conformément aux instructions données au Commissaire au Plan, plusieurs hypothèses et divers scénarios ont été examinés par les commissions du Plan qui ont analysé les projections macro-économiques élaborées par l'I.N.S.E.E.

En plus des commissions et comités précités, de nombreux groupes de travail ou intergroupes ont participé activement aux travaux préparatoires du VIII^e Plan. On doit souligner l'abondance et la qualité des réflexions menées qui ont atteint un niveau tout à fait exceptionnel, peut-être jamais observé auparavant.

La richesse de ce travail doit être saluée, même si le fruit de toutes les réflexions n'apparaît pas dans le document final approuvé par le Gouvernement, ce qui est d'ailleurs normal. Les commissions du Plan sont un lieu d'échanges et de propositions. Il appartient ensuite au Gouvernement d'opérer une sélection et de présenter au Parlement un programme qui sera le guide de son action pour les cinq années à venir ; car selon les termes du Premier Ministre « le besoin de discerner les lignes de force du futur est d'autant plus grand que celui-ci paraît plus incertain ». Mais il est évident que les choix du Gouvernement, les votes du Parlement sont insuffisants pour résoudre les problèmes actuels, le Premier Ministre lui-même écrivait : « la solution des difficultés que nous traversons n'est pas tant une affaire d'expertise que de volonté collective ».

Un problème a dominé les discussions menées au sein des instances chargées de la préparation du Plan, c'est l'emploi. A la demande des commissions et comités, des variantes ayant pour objectif une amélioration de l'emploi ont été élaborées par l'I.N.S.E.E.

Ce thème a été au centre du débat du Conseil économique et social sur l'avant-projet. Dans son avis, le Conseil économique estime que « *le VIII^e Plan doit être beaucoup plus attentif aux problèmes de marché du travail d'ici à 1985* ».

Considérée comme indispensable au consensus social, la diminution du chômage est, selon cet avis, aussi importante que l'amélioration de la compé-

titivité de l'industrie française. Pour y parvenir, il est notamment proposé de s'orienter vers une croissance plus soutenue, de mener une politique active et très décentralisée en faveur de l'emploi et de rechercher des arbitrages entre le coût du travail et le coût du capital plus favorables à l'embauche.

Pour sa part, le Premier Ministre a rappelé avec vigueur que seule la stratégie de la compétitivité peut apporter une réponse au problème de l'emploi.

L'amélioration de l'emploi : fondement ou conséquence ? objectif premier ou résultat ? Telle est la question posée et les thèses qui s'affrontent dans notre pays, alors qu'un nouveau ralentissement économique mondial se manifeste et que les désordres internationaux persistent.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'exposé du rapporteur, M. Michel Chauty, Président, a souhaité que le Sénat discute du VI^e Plan pendant la session en cours et que le débat sur ce projet fondamental ne soit pas escamoté faute de temps.

M. Raymond Dumont a estimé qu'un bilan faisant ressortir les trois principaux échecs du VII^e Plan devait être dressé. L'inflation, après une certaine décélération, connaîtra un taux record en 1980. Quelles que soient les définitions retenues pour mesurer le chômage, les demandes d'emploi non satisfaites augmentent ; ce commissaire a évoqué à ce propos l'évolution inquiétante de l'emploi industriel dans sa région. Citant un exemple de construction d'usine au Qatar par une entreprise française. M. Raymond Dumont a estimé que la facture pétrolière comporte des contreparties, qu'elle n'est d'ailleurs pas aussi lourde qu'on le prétend et qu'elle ne suffit pas à expliquer le déséquilibre des échanges extérieurs imputable principalement aux soldes déficitaires enregistrés à l'égard des pays industrialisés ; il a interrogé le rapporteur pour avis sur les moyens de remédier à cette situation.

Après avoir demandé au rapporteur pour avis de préciser le montant des excédents extérieurs respectifs du tourisme et de l'ingénierie, M. Richard Pouille a évoqué les risques d'un déséquilibre des finances publiques, ainsi que les modalités de détermination du prix du pétrole ; il a souhaité que le projet de VIII^e Plan comporte des programmes d'action prioritaires d'initiative régionale ou locale.

Répondant aux orateurs, M. Marcel Lucotte a notamment estimé que la masse des pétro-dollars contribue à perturber gravement les échanges internationaux et donc l'économie nationale et que l'industrie française doit améliorer sa compétitivité à l'exportation. Ayant précisé que pour 1979 les soldes excédentaires des postes « voyages » et « grands travaux et coopération technique » étaient respectivement de + 7 milliards de francs et + 13,4 milliards de francs, le rapporteur pour avis a souligné les risques économiques d'un déséquilibre budgétaire persistant, citant à ce propos l'exemple actuel de l'Allemagne fédérale. Reconnaisant qu'une discussion sur le prix du pétrole serait souhaitable, il a regretté que les programmes d'action prioritaires inscrits dans le projet de VIII^e Plan ne comportent que des objectifs quantifiés, sans enveloppes financières, contrairement aux P.A.P. du VII^e Plan.

A l'issue de ce débat, la Commission a émis un **avis favorable** à l'adoption du projet de budget du Commissariat général au Plan pour 1981, adopté par l'Assemblée nationale.