

N° 137

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1983

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS
DECLARATION D'URGENCE définissant les **moyens d'exécution du
9^e Plan de développement économique, social et culturel
(deuxième loi de Plan).***

Par M. Bernard BARBIER,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de MM. Michel Chauty, *président* ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noe, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Raymond Dumont, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, André Diligent, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardeche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Yves Le Cozannet, Charles Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Louis Minetti, Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyratitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Vaïade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1769, 1833, 1824, 1834 et in-8° 477.

Sénat : 88 (1983-1984).

Plan. — Armement - Commerce extérieur - Communication - Décentralisation -
Éducation - Emploi - Énergie - Épargne - Famille - Industrie - Jeunes - Justice - Ordre public -
Programmes prioritaires d'exécution - Recherche scientifique et technique - Santé publique -
Urbanisme.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE	7
CHAPITRE PREMIER : La planification à l'épreuve des faits	9
PREMIÈRE PARTIE : Les aléas de la planification	9
I. — <i>Le rapport d'exécution du plan Intérimaire</i>	9
A. — Une volée de bois vert	9
B. — Une analyse partisane	11
1. — Sur la valeur du franc	12
2. — Sur le chômage	12
3. — Sur le plan lui-même	12
II. — <i>Les tentatives de « planifications » sectorielles</i>	13
A. — La sidérurgie	13
B. — Les charbonnages	13
C. — La recherche	13
D. — La culture	14
III. — <i>Les grands objectifs quantifiés</i>	14
A. — L'intégration de la loi de programmation militaire	14
B. — La coopération au développement	14
C. — L'autonomie énergétique	15
DEUXIÈME PARTIE : Les enjeux de la planification	17
I. — <i>Les difficultés prévisibles à l'horizon 1988</i>	17
A. — L'endettement extérieur	17
1. — Trois enchaînements préoccupants	17
2. — Les projections économétriques	18
B. — L'évolution tendancielle du chômage	19
II. — <i>Les silences de la deuxième loi de plan</i>	21
A. — L'évolution du niveau des prélèvements obligatoires	21
1. — Le caractère central de cette évolution	21
2. — Les difficultés d'une réduction du poids de ces prélèvements ...	22
B. — Le bouclage financier	23
1. — L'absence de cadrage quantitatif	23
2. — La cohérence financière	24
III. — <i>Les orientations implicites du IX^e Plan</i>	25
A. — Les cadres en première ligne	25
B. — Les collectivités locales à la rescousse	26

C. — L'économie administrée	27
D. — La France, sa vie, ses moyens	28
CHAPITRE II : La cohérence macroéconomique du Plan	30
I. — <i>L'ambition des objectifs quantifiés et les limites du volontarisme chiffré</i>	30
A. — Le différentiel de croissance	30
1. — Les leçons du passé	30
2. — Les enseignements des modèles	30
B. — Le différentiel d'inflation	31
1. — L'inflation en France n'est pas structurelle	31
2. — Un pari difficile à gagner	32
C. — La structure des importations	32
1. — Des orientations partiellement contradictoires	33
2. — Un objectif d'élasticité d'importation peu réaliste	33
D. — Les résultats en matière de politique de l'emploi	34
1. — Le changement des références	34
2. — L'imprécision des objectifs	35
E. — Le taux de l'investissement productif	37
1. — Les limites de l'indicateur choisi	37
2. — Un objectif volontariste	38
II. — <i>Les scénarios macroéconomiques fournis par le gouvernement</i>	38
A. — Le manque d'information du Parlement	38
B. — Les scénarios « PY et PZ »	39
1. — Les surprises de l'évolution du revenu des ménages	40
2. — Le partage consommation-épargne	40
3. — La modification des comportements d'importation et d'exportation	41
CHAPITRE III : Ambitions et limites des programmes prioritaires d'exécution (P.P.E.)	43
I. — <i>Les ambitions légitimes d'une technique novatrice</i>	43
A. — Les caractéristiques des P.P.E.	43
1. — Le caractère prioritaire des P.P.E.	43
2. — Le caractère novateur des P.P.E.	44
B. — Le mode d'élaboration des P.P.E.	45
1. — Les choix politiques	45
2. — Le cheminement administratif	45
II. — <i>Les limites incontournables d'une approche « technocratique »</i>	46
A. — Le pouvoir d'initiative mesuré du Parlement	46
1. — Les actions choisies	46
2. — Le financement retenu	47
B. — La structuration délicate des P.P.E.	47
1. — Les difficultés du découpage	47
2. — Les difficultés du cadrage	48
3. — Les difficultés du chiffrage	48
4. — Les difficultés du repérage	50

C. — La portée financière controversée des priorités retenues	50
1. — La mesure de l'effort	50
2. — Les conséquences du redéploiement	51
3. — La pertinence des sommations	52
CHAPITRE IV : La décentralisation des décisions et la contractualisation du Plan ...	54
I. — <i>Les contrats Etats-entreprise publiques</i>	54
A. — Les contrats de plan laissent subsister des interrogations	55
1. — L'information du Parlement	55
2. — L'hétérogénéité des contrats	55
B. — Le rôle de l'Etat actionnaire n'est pas clairement affirmé	56
C. — Les relations entre les entreprises et les régions ne sont pas définies	57
D. — Le bilan des contrats de plan	57
II. — <i>Les contrats Etat-région</i>	58
A. — Une procédure qui devra faire ses preuves	58
1. — Une procédure complexe	59
2. — Une procédure floue	59
B. — Une procédure qui s'inscrit dans le cadre de la politique générale de décentralisation	60
1. — Les problèmes financiers posés par les transferts de compétences	60
2. — L'allocation des ressources : des imprécisions	63
DEUXIÈME PARTIE : LES APPROCHES SECTORIELLES	65
CHAPITRE PREMIER : Le secteur agroalimentaire	66
I. — <i>La juxtaposition d'éléments disparates</i>	66
II. — <i>L'agriculture n'est plus un secteur prioritaire</i>	67
A. — Des insuffisances	67
B. — Emploi et exportations	69
CHAPITRE II : L'industrie	70
I. — <i>Les carences du plan dans la définition des priorités industrielles par secteur ..</i>	71
A. — La priorité donnée à l'électronique et à la productique : un choix ambitieux pour l'avenir	71
B. — La prise en compte des services dans la modernisation industrielle : une novation intéressante	73
C. — La nécessité d'opérer des choix clairs concernant les secteurs clés de l'industrie	74
II. — <i>Les mesures proposées en matière de financement ne prennent pas suffisamment en compte les difficultés des entreprises</i>	76
A. — La réduction des charges pesant sur les entreprises semble remise en cause	77
B. — Des réponses inadéquates aux problèmes des entreprises	77
C. — La réforme des aides de l'Etat au secteur productif	79

CHAPITRE III : La recherche	80
I. — <i>L'intégration de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique est doublement dépourvue de pertinence</i>	80
A. — Une intégration juridiquement surprenante	80
B. — Une intégration économiquement infondée	81
II. — <i>Un programme prioritaire très partiel</i>	83
A. — Les moyens financiers	83
B. — L'aménagement des structures	85
CHAPITRE IV : L'énergie	87
I. — <i>La révision des objectifs 1981 et les stratégies nouvelles définies par le Gouvernement en juillet 1983</i>	88
A. — La modification des comportements	88
B. — La révision des objectifs	88
1. — Les hydrocarbures liquides	89
2. — Le gaz naturel	89
3. — Le charbon	90
4. — L'électricité	91
II. — <i>La cohérence de la politique énergétique</i>	92
A. — L'horizon des décisions en matière d'énergie	92
B. — Le choix entre diverses sources d'énergie	93
C. — L'énergie est un facteur de production	93
CHAPITRE IV : Les transports	95
I. — <i>Les orientations générales de la politique des transports</i>	95
A. — La loi d'orientation	95
B. — Les programmes prioritaires d'exécution	95
II. — <i>L'aménagement des infrastructures liées aux entreprises publiques</i>	96
A. — La S.N.C.F.	96
B. — La R.A.T.P.	97
III. — <i>Les infrastructures routières et fluviales</i>	97
A. — Le schéma directeur des autoroutes	97
B. — Le schéma directeur des voies navigables	100
CHAPITRE VI : Le logement	102
A. — L'urbanisme opérationnel et l'aménagement : des moyens réduits	102
B. — L'industrie de la construction : un programme de modernisation aléatoire	104
C. — Le logement : de nombreuses inconnues	106
CONCLUSION	109
TABLEAU COMPARATIF	111

Mesdames, Messieurs,

La lecture du projet de seconde loi de plan suscite deux types de réactions. D'une part, une réaction de satisfaction sincère face à la maîtrise de la nouvelle procédure de planification dont a fait preuve le gouvernement. D'autre part, une réaction d'inquiétude profonde devant le décalage entre le contenu du texte et la réalité de la situation économique du pays.

La lecture des documents d'actualité nous enseigne les difficultés des houillères, pour lesquelles un programme d'extraction revu en baisse à l'horizon 1988 vient d'être déposé ; celles de la sidérurgie, dont les perspectives de production à moyen terme vont être minorées ; celles des chantiers navals qui mettent l'Etat devant le dilemme : aggraver le déficit budgétaire ou envisager des centaines de suppressions d'emplois. La sommation des suppressions d'emplois envisagées d'autre part par de grands groupes industriels (Talbot, Peugeot S.A., Creusot-Loire, Dunlop) est dramatique. Le Président de la République a, dans un autre domaine, annoncé des objectifs précis de réduction des prélèvements obligatoires. Voilà quelques faits significatifs.

Le projet de seconde loi de plan ne donne malheureusement qu'un écho bien assourdi à ces événements ou à ces déclarations. Pas de politique industrielle annoncée, hormis pour certains secteurs comme l'électronique et la « productique ». Pas de bouclage financier ni de prévisions chiffrées sur l'évolution des prélèvements obligatoires. Aucune analyse documentée des conséquences sur l'emploi de l'introduction massive des nouvelles technologies dans les processus de production. La première loi de plan nous démontrait : « un monde se meurt, un autre naît ». La seconde loi de plan s'essouffle dans une somme impressionnante de remarques et d'engagements, dont bon nombre sont intéressants, mais dont l'ensemble ne constitue pas une politique d'accompagnement des mutations profondes qui s'annoncent.

Les années qui viennent risquent d'appeler des sacrifices de la part de tous les agents économiques, tant il est vrai que certains ne se rendent compte qu'avec retard combien la France « vivait au-dessus de ses

moyens ». Mais il faut, malheureusement, se livrer à un décryptage systématique du texte soumis à notre examen pour mesurer la part des sacrifices revenant à chacune des catégories sociales. Nous ne trouvons que des notations éparses sur les évolutions du revenu salarial par tête, des principes généraux présidant à la réforme du système fiscal et au financement du régime de protection sociale. Il semble pourtant acquis que la fiscalité locale sera alourdie, que les cadres verront leurs revenus salariaux amputés, que les chômeurs seront moins bien indemnisés, que la réduction du temps de travail ne fera pas l'objet d'une compensation intégrale. Si le plan est, à l'évidence, celui de l'effort, il ne pourra devenir celui de l'espoir qu'à la condition d'une meilleure explication des choix et de leurs conséquences douloureuses.

Est-ce vraiment la vocation du Plan de la Nation que de masquer les choix et d'occulter les sacrifices ? Ou bien faudrait-il supposer que tous les choix n'ont pas encore été opérés et les sacrifices point encore mesurés ? Il convient donc, dans une première partie, de procéder à une analyse de la cohérence du projet de deuxième loi de plan, avant d'aborder, en seconde partie, l'étude des approches sectorielles retenues par le texte soumis à notre examen.

PREMIÈRE PARTIE

L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

CHAPITRE PREMIER

LA PLANIFICATION A L'ÉPREUVE DES FAITS

Le plan est une technique appliquée à un moment donné de l'histoire d'un pays ; elle est censée éclairer et baliser l'horizon des agents économiques. Le premier essai de planification du nouveau septennat — le plan intérimaire — compromet pour partie la crédibilité de cette technique. La seconde tentative — le neuvième plan — mesure mal les données économiques de la situation de la France en 1983. Il semble se refuser à exposer clairement les enjeux de la période 1984-1988.

PREMIÈRE PARTIE

LES ALÉAS DE LA PLANIFICATION

I. — LE RAPPORT D'EXÉCUTION DU PLAN INTÉRIMAIRE

Le gouvernement a déposé ce rapport d'exécution le jour même où le Sénat débattait du budget du Secrétariat d'Etat au Plan et à l'Aménagement du Territoire, rapport imposé par l'article 3 de la loi approuvant le plan intérimaire pour 1982 et 1983. Quelques heures après le dépôt de ce document, votre rapporteur dénonçait à la tribune du Sénat les lacunes et les incohérences de ce rapport, qu'il s'agisse des objectifs de croissance, de la politique de réduction du temps de travail ou de la politique charbonnière. La presse commence à se faire l'écho du caractère singulièrement restrictif de la manière dont le gouvernement rend compte de sa politique.

A. — Une volée de bois vert

Le projet de loi (p. 10) estime, à propos des rapports de la commission nationale de planification, que l'importance des articles de presse mesure l'intérêt desdits rapports : « Tous leurs rapports sont

publics. Ils ont presque toujours suscité l'intérêt des médias et l'attention de l'opinion, preuve qu'ils ont repéré avec pertinence les questions pour demain que se posent les Français d'aujourd'hui ». Nous illustrerons donc l'importance du rapport d'exécution par les extraits d'un article assez virulent de M. François Simon, journaliste au Monde (édition du samedi 10 décembre 1983), intitulé : « L'art et la manière d'accommoder les restes ».

L'irréalisme des taux de croissance

« Conçu dans la hâte, le document se ressent de l'optimisme très irréaliste qui imprégnait fin 1981 la majorité. Tout reposait alors sur le mirage de la croissance. Celle-ci devait atteindre un taux de 3 % en moyenne sur les deux années du Plan. « Le redémarrage économique se traduira par une accélération des rentrées fiscales et parafiscales, lisait-on au chapitre 4 du document, tandis que les dépenses liées au chômage augmenteront moins rapidement. » Le niveau du déficit public devait soutenir une croissance élevée, et ce jusqu'à ce que l'expansion retrouve un rythme spontané, jusqu'à ce que le chômage se résorbe.

« On sait qu'il n'en a rien été. De 0,5 % en 1981, le taux de croissance en volume s'est élevé à 1,9 % en 1982 et sera, selon les prévisions, de 0,3 % en 1983. »

Quelle politique ?

« Pas question ici de fustiger l'erreur. Mais on ne peut s'empêcher de regretter que le rapport d'exécution rédigé par le Commissariat général du Plan n'analyse pas mieux les conséquences de cet écart considérable, du simple au double entre prévision et réalisation. Au contraire, on nous affirme que « les objectifs fondamentaux qu'il visait ont été atteints pour l'essentiel, notamment par comparaison avec les autres pays ».

« Si l'on comprend bien, ce n'est donc plus avec les objectifs du Plan qu'il faudrait comparer, mais avec les résultats d'autres pays dont les politiques de rigueur ont en effet conduit depuis plusieurs années à une baisse du rythme de la croissance... celle-ci reprenant d'ailleurs au moment où elle se met en panne en France. »

La diminution du chômage

« De même, ne suffit-il pas d'affirmer que « la priorité à l'emploi s'est traduite, pour notre pays, par le meilleur résultat parmi les pays européens » quand le Plan intérimaire parlait d'une baisse du chômage en 1983, ce que le rapport feint d'ignorer en prétendant « qu'il se donnait comme objectif central de stabiliser le chômage. »

La réduction du temps de travail

« D'autres faiblesses analogues seraient à signaler. Par exemple, la rapidité avec laquelle le rapport d'exécution traite la question de la durée du travail. On oublie qu'il était écrit ceci dans le Plan intérimaire : « Le gouvernement tient à rappeler avec force l'objectif à moyen terme qu'il retient : fin 1985, la durée du travail hebdomadaire effective et moyenne hors congés annuels et jours fériés sera égale à trente-cinq heures par salarié. » « Atteindre cet objectif, ajoutait-on, implique que le rythme de réduction annuel de cette durée hebdomadaire soit d'au moins une heure en moyenne par an. »

« Pourquoi ne pas reconnaître que cet objectif a dû être abandonné en cours de route, ne pas en donner les raisons et ne pas souligner que le IX^e Plan se contente de rappeler que « l'objectif est d'aller vers une durée hebdomadaire de trente-cinq heures de façon sélective, décentralisée et contractuelle ».

La dissimulation

« Ce genre de dissimulation porte atteinte au crédit des rapporteurs et détourne des aspects positifs de l'ouvrage. Le Plan intérimaire avait correctement pris en compte certaines données comme la modération conjointe de l'évolution des prix et des revenus nominaux, le développement industriel, la formation des jeunes, la recherche, la politique de l'épargne ou les nouveaux droits des travailleurs. Sur tous ces points, le rapport peut faire état de résultats avérés, même s'ils ne ressortissent pas tous à proprement parler du Plan intérimaire. »...

B. — Une analyse partisane

Le rapport attribue au « contexte international » l'écart entre les prévisions et les réalisations du gouvernement. Il apparaît maintenant bien loin le temps où certains bons esprits qui détiennent actuellement

les leviers de commande faisaient fi de ce qu'ils appelaient la prétendue contrainte extérieure, expliquant savamment que l'inflation en France n'avait presque rien à voir avec les deux chocs pétroliers. L'alternance aura eu au moins pour mérite d'obliger à un discours économique qui soit plus responsable.

1. — *Sur la valeur du franc*

Le Plan intérimaire déclare : « La parité du franc, telle qu'elle résulte de l'ajustement intervenu au sein du S.M.E. le 4 octobre 1981, a remis à jour les rapports de compétitivité entre la France et ses partenaires européens. » Chaque année, 1982, puis 1983, a amené sa dévaluation du franc, pudiquement appelée « réaménagement des grilles de parité ». Si l'on en croit certains responsables socialistes, 1984 pourrait connaître la quatrième dévaluation du franc en quatre ans.

2. — *Sur le chômage*

Le Plan intérimaire (p. 7) donne à lire : « Les projections établies en 1980 et confirmées par les travaux du Plan de deux ans indiquaient qu'en l'absence de changement de politique, la France aurait dénombré, en 1986, au moins 2 400 000 chômeurs. »

Il ne nous reste qu'à souhaiter de tout coeur que ce chiffre ne soit pas atteint dès l'année prochaine. Le Plan intérimaire annonçait par ailleurs (p. 96) : « Ce constat conduit à fixer un objectif : disposer au terme du Plan de deux ans d'un service public de l'emploi offrant une filière unifiée, organisé autour de l'action centrale d'orientation-placement de l'A.N.P.E... »

3. — *Sur le plan lui-même*

Le Plan intérimaire critique les plans antérieurs à 1981 en ces termes (p. 23) : « ...le Plan lui-même, présenté comme plus sélectif et plus stratégique, a fini par se résorber en un exposé doctrinal qui substituait à l'élaboration d'un projet collectif le rappel des orientations de la politique économique. Il n'est pas douteux que l'incertitude portant sur les évolutions du taux de croissance, du taux d'inflation et du taux de change rétrécit les possibilités de prévision ; elle n'en rend que plus nécessaire la définition concertée d'objectifs pour la Nation. » Cruelle anticipation !

II. — LES TENTATIVES DE « PLANIFICATIONS » SECTORIELLES

A. — La sidérurgie

Le plan de restructuration adopté l'an dernier, sur la base du rapport Judet, prévoyait une production de 22 millions de tonnes, contre une réalisation probable de 17 millions de tonnes en 1983. Ce plan doit déjà être révisé, un an après son adoption.

B. — Les charbonnages

Comme le signale notre collègue Marcel Lucotte (1) à propos des objectifs de production réduits de 30 millions de tonnes à l'horizon 1990, en 1981, à 15 à 17 millions de tonnes au même horizon, deux ans plus tard :

« ...il nous apparaît que le gouvernement a agi fort imprudemment en laissant entendre en 1981 aux mineurs et aux vendeurs de charbon que l'extraction allait être relancée à hauteur de 28/30 millions de tonnes, alors qu'une étude sérieuse du marché avait, au contraire, conduit à estimer qu'une réduction progressive de notre production était inévitable. Les réalités imposent aujourd'hui un changement de cap, mais, dans un domaine aussi sensible, cette erreur initiale sera durement ressentie par les salariés de la mine, passionnément attachés à leur métier, et qui pardonneront difficilement au gouvernement de les avoir trompés. »

C. — La recherche

La loi d'orientation et de programmation de la recherche de juillet 1982 était conçue dans une perspective de croissance du P.I.B. de plus de 3 % l'an. On ne saurait donc s'étonner outre mesure que la progression en volume du budget civil de recherche ne sera, en 1984, que de + 11,9 % alors que le rythme annuel moyen pour la période 1983-1985 devrait être de + 17,8 % en volume.

(1) Avis Energie, Tome V, Sénat n° 64

D. — La culture

Le Plan intérimaire annonçait : « Les dépenses du ministère de la culture seront doublées dès 1982 et portées en 1983 à 1 % du budget de l'Etat »(p. 8).

En 1984, le budget de la Culture, malgré les modifications comptables, ne dépassera pas 0,82 % du budget de l'Etat.

III. — LES GRANDS OBJECTIFS QUANTIFIÉS

Ce bref survol ne prétend pas à l'exhaustivité. L'ensemble des décisions arrêtées en 1981-1982 pêche par excès. Toutefois, le projet de neuvième plan contient un chapitre qui est nommé : « Les grands objectifs quantifiés ». Ces objectifs ont trait à la recherche, dont nous venons d'exposer l'état de réalisation, mais aussi à :

A. — L'intégration de la loi de programmation militaire

Cette loi prévoit une enveloppe globale de 830 milliards de francs consacrée à la défense entre 1984 et 1988. La loi de finances pour 1984 respecte les engagements pris. Nous rappelons que, pour le Sénat, les années 1984 et 1985 sont les plus insatisfaisantes de cette loi de programmation militaire. Les choix budgétaires seront beaucoup plus tendus à partir de 1986. Rappelons, à titre d'exemple, que selon notre collègue Jacques Chaumont (1) : « La loi de programmation 1984-1988 prévoit un niveau d'équipement de l'armée de terre calculé au plus juste dont le rythme de mise en œuvre est dangereusement étalé dans le temps et dont les garanties de financement sont aléatoires. »

B. — La coopération au développement

Conformément aux engagements réaffirmés dans la première loi de plan, l'aide totale française hors DOM-TOM devrait être portée à 0,7 % du P.N.B. (2) en 1988, la part affectée aux pays les moins avan-

(1) Séuat, n° 65, Avis Section forces terrestres

(2) Il sera souhaitable d'harmoniser les bases de comparaison : P.N.B. pour l'aide au développement, P.I.B. marchand pour la programmation militaire, P.I.B. total pour la recherche, soit trois indicateurs différents pour les quatre grands objectifs quantifiés.

cés (P.M.A.) à 0,15 % du P.N.B. en 1985. L'effort en faveur des P.M.A. sera ensuite poursuivi pour atteindre au moins 0,18 % du P.N.B. en 1988, ce qui correspond au maintien de son importance actuelle dans l'aide totale (25 %).

Pour 1983, l'aide publique accordée par la France peut être estimée à 19 milliards de francs, soit 0,49 % du P.N.B. ; en 1984, elle devrait atteindre environ 0,53 % du P.N.B. (22 milliards de francs). Le pari de 0,7 % en 1988 apparaît donc jouable ; mais là encore, les ajustements seront plus délicats en fin de période.

En 1984, la différence entre 0,53 et 0,7 % du P.I.B. représente tout de même plus de 700 millions de francs, soit à peu près l'équivalent des budgets du Commerce et de l'Artisanat et du Tourisme réunis.

C. — L'autonomie énergétique

Un objectif central du IX^e Plan, fixé par la première loi de Plan, est d'assurer à 50 % au moins notre indépendance en énergie en 1990.

Cet objectif est ambitieux, si l'on consulte les prévisions établies cette année (en millions de tonnes d'équivalent pétrole).

	1982		1990			2000 (4)		
		%	A	C	%	C	%	%
Charbon.....	32.5	17.7	18-20	20-23	11.0	25-35	11.2	15.6
dont production nationale ...	12.0		10-12	10-12		8-12		
Pétrole.....	85.3	46.5	60-65	60-70	33.1	55-65	26.7	26.7
dont production nationale (2)	2.5					2.5		
Gaz naturel.....	23.4	12.7	28-30	28-30	13.0	20-30	13.4	9.0
dont production nationale ...	6.2		3.0	3.0		1.5		
Nucléaire (3).....	22.9	12.5	54-62	57-65	31.0	70-85	35.6	35.6
Hydraulique.....	15.8	8.6	15	15	7.6	16	7.1	7.1
Energies nouvelles et renouv.	3.6	2.0	6.8	8-9	4.3	10-16	6.0	6.0
Total énergies primaires.....	182.7	100.0	178-187	190-200	100.0	220-235	100.0	100.0
Production nationale/ consommation.....	34 %		51 %			54 %		

A) Croissance faible

C) Croissance soutenue

(1) Hors pétrole matière première.

(2) Y compris 0.8 Mtep d'hydrocarbure liquide extrait du gaz naturel.

(3) Hors exportation éventuelle d'électricité.

(4) Seul le scénario C est présenté ici. Les 2 colonnes % correspondent à charbon faible-gaz fort et inversement.

DEUXIÈME PARTIE

LES ENJEUX DE LA PLANIFICATION

I. — LES DIFFICULTÉS PRÉVISIBLES A L'HORIZON 1988

A. — L'endettement extérieur

Le Plan se fixe comme objectif un retour aussi rapide que possible à une situation où disparaîtrait l'endettement net positif, grâce au rééquilibrage de la balance des comptes qui semble se dessiner en cette fin d'année 1983.

1. — *Trois enchaînements préoccupants* (1)

Un rapport établi dans le cadre de la préparation du IX^e Plan (2) conclut sans détours : « L'ample recours qui a été fait aux facilités de l'endettement extérieur ne peut être poursuivi durablement sans mettre en péril notre indépendance nationale et notre situation financière extérieure, ni sans risquer d'aboutir à une restriction de nos possibilités d'emprunts, du fait de la réticence probable des prêteurs à financer durablement un excès de consommation interne. »

Il indique notamment : « Un prolongement de ces estimations montre qu'à enveloppe d'emprunts constante, la charge annuelle de la dette excédera le montant des tirages entre 1984 et 1986, selon les hypothèses retenues en matière de taux de change et d'intérêt, et nous met en garde contre le risque d'une baisse de valeur de notre « signature ».

Le second enchaînement tient aux pratiques actuelles des Etats développés en matière de financement des exportations. Les pays acheteurs exigent de plus en plus fréquemment des crédits fournisseurs

(1) Voir sur ce point l'excellent rapport de notre collègue Jean Colin, Sénat, n° 60, sur la proposition de résolution « endettement extérieur », p. 5 et suivantes.

(2) Rapport du groupe de travail politique monétaire — Annexes — Documentation française 1983

libellés en dollar et d'un montant excédant notablement la valeur des biens à livrer. De surcroît, le Trésor français oblige de fait nos exportateurs à effectuer en devises les prêts qui leur sont demandés, ce qui les contraint à emprunter sur le marché international. Résultat : plus la France exporte, plus elle s'endette en devises pour financer ces exportations.

Cette remarque ne saurait s'interpréter comme une critique et un phénomène aussi extravagant exprime l'âpreté de la compétition internationale. Il n'empêche que cette réalité ne peut être niée.

Le dernier enchaînement est simple. La consommation devra augmenter faiblement, si l'on veut éviter de relancer les importations. Les entreprises publiques ne pourront plus continuer à s'endetter en devises pour financer leurs investissements et leurs dépenses courantes, ce qui implique un relèvement supplémentaire de leurs tarifs et une diminution de leurs dépenses.

De tels enchaînements sont donc particulièrement préoccupants. Parce qu'ils menacent l'avenir économique et la paix sociale en raison des ajustements douloureux qu'ils appellent. Parce qu'ils engagent le pays sur une longue période dépassant le cadre d'une législature. Parce que le Gouvernement ne semble pas encore manifester une claire conscience de l'enjeu. Nous en prendrons pour preuve la première loi de Plan, qui ne fournit pas d'analyse rigoureuse de ce fait porteur d'un avenir morose.

2. — *Les projections économétriques*

Le service des Etudes législatives du Sénat a élaboré récemment une projection économique à moyen terme (1) à partir d'un jeu d'hypothèses moyennes. Les limites théoriques de ce type d'exercice sont bien connues, mais l'ampleur des tendances dégagées n'en reste pas moins très significative. Ainsi, le besoin de financement cumulé de la nation atteindrait, en 1988, 230 milliards de francs 1982. Quel que soit donc notre niveau d'endettement extérieur en novembre 1983, il ne pourra que s'accroître de 230 milliards de francs à l'horizon 1988. Ainsi, malgré l'amélioration continue du solde de nos échanges com-

(1) S.E.L. Réf. 83-47, 30 septembre 1983

merciaux, prévue par le modèle, cette amélioration ne suffit pas à contrebalancer l'effet sur le besoin de financement de la nation de l'augmentation des intérêts liés à un endettement extérieur croissant.

A partir du même modèle, le gouvernement arrive à des résultats relativement différents, soit un équilibre de la balance des transactions courantes dès 1985 et la suppression cette même année de tout nouveau recours à l'endettement extérieur net.

L'examen de l'échéancier prévisionnel du service de la dette extérieure contractée jusqu'au 31 décembre 1982, c'est-à-dire compte non tenu des tirages de l'année en cours et des années à venir, mesure la difficulté de l'objectif d'autant plus que le dollar semble de nouveau sur une pente ascendante (1).

	Intérêts (1)	Amortissement (1)	Total (1)
1983	27	19,3	46,3
1984	25,4	15,7	41,1
1985	23,9	22,7	46,6
1986	21,9	30,8	52,7
1987	18,8	30,6	49,4
1988	16	33,5	49,5

(1) Unité : milliard de francs.

B. — L'évolution tendancielle du chômage

L'un des mérites du planificateur est de mieux prendre en compte la troisième révolution industrielle et ses implications sur l'emploi. Certes les grandes décisions annoncées après le sommet de Versailles ne semblent pas encore se concrétiser. Certes, le plan qui marque l'entrée de la France dans la révolution industrielle est curieusement peu explicite sur la politique industrielle globale du gouvernement. Mais l'essentiel est que, selon votre rapporteur, après les demi-silences du plan

(1) Source : rapport Balligand, A.N. n° 1735, Annexe n° 15, Charges communes.

intérimaire, les affirmations sans propositions concrètes de la première loi de plan, la seconde loi de plan relève le pari des « nouvelles technologies » (1).

Mais il convient, ce que ne fait pas le plan, d'en mesurer le coût en emplois. Ainsi une étude récente du B.I.P.E. (2) à l'horizon 1988 montre que dans pratiquement toutes les branches industrielles le développement de la production serait plus que compensé par les gains de productivité. Alors que la production croîtrait au taux moyen de 1,6 %, la productivité horaire retrouverait le rythme de 5,2 % connu de 1973 à 1979. La réduction de la durée hebdomadaire du travail ne ferait que ramener ce taux par tête à 3,7 %, taux encore trop important pour que la réduction de l'emploi industriel soit stoppée.

Malgré la reprise de la production, les pertes d'emplois se poursuivraient au même rythme que par le passé dans l'automobile, les matériaux de construction, la chimie et le bois-meuble. Dans le matériel électrique et électronique, malgré le dynamisme de la branche dont la production croîtrait de 3,6 % l'an, l'emploi ne serait plus maintenu.

La consommation des ménages avait soutenu le marché de la parachimie et des biens d'équipement ménager. La stagnation des revenus pèserait sur la production de ces deux branches, et y entraînerait une baisse de l'emploi.

La dégradation de l'emploi tendrait en revanche à s'atténuer dans quelques branches pourtant peu dynamiques (textile, mécanique, sidérurgie).

Seules deux branches industrielles seraient créatrices d'emploi sur la période 1982-1988, la construction navale-aéronautique-armement et les minerais et métaux non ferreux. Ce sont par ailleurs les deux branches les plus dynamiques de la projection.

(1) Le texte final de l'accord récent entre le Parti socialiste et le Parti communiste est toutefois beaucoup plus mesuré (le *Matin*, 9 décembre 1983) : « Les deux partis prennent en compte la grande mutation technologique en cours. Ils seront plus que jamais attentifs aux conditions mêmes de ces mutations, secteur industriel par secteur industriel, entreprise par entreprise. Grâce aux nouveaux droits des travailleurs et à la décentralisation, ils veilleront à ce que les mesures nécessaires soient élaborées par concertation, en tenant compte des intérêts des travailleurs et des régions. »

(2) Bureau d'information et de prévisions économiques. Economie et Statistiques, octobre 1983 — Projections glissantes détaillées.

La baisse de l'emploi industriel atteindrait alors, selon PROPAGE, 86 000 postes par an entre 1982 et 1988, les pertes les plus importantes provenant, comme depuis le second choc pétrolier, de l'industrie automobile, du textile et de la fonderie. Ce nombre correspondrait malgré tout à une moindre dégradation pour l'industrie qu'entre 1979 et 1982, où les pertes étaient de 108 000 postes par an en moyenne.

Mais cette atténuation ne compenserait pas la baisse des effectifs du bâtiment, de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, non plus que le ralentissement de l'embauche dans l'administration ainsi que dans le secteur tertiaire marchand, plus affecté que l'industrie par la faible consommation des ménages.

II. — LES SILENCES DE LA DEUXIÈME LOI DE PLAN

A. — L'évolution du niveau des prélèvements obligatoires

1. — *Le caractère central de cette évolution*

Le profil d'évolution des prélèvements obligatoires constitue l'un des déterminants fondamentaux de notre avenir économique. Les plus hautes autorités de la République en ont jugé ainsi. L'hypothèse d'une baisse de un point de ces prélèvements a même été envisagée pour 1986. Rappelons qu'une baisse de un point représente 42 milliards de francs 1984, à comparer aux 60 milliards de francs inscrits en loi de finances au titre des P.P.E. pour cette même année. Le rapprochement de ces deux données illustre l'ampleur du problème soulevé.

Le projet de deuxième loi de plan ne contient que des données partielles sur cette évolution (p. 168 et suivantes : « poursuivre la rénovation des prélèvements obligatoires »). Trois principes guideront cette évolution :

— élargir l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux de façon à ne pas faire reposer le rendement attendu sur des taux élevés et mal acceptés ;

— ne pas accroître la pression des impôts et des cotisations à la Sécurité sociale supportés par les entreprises ;

— rechercher une meilleure adéquation des mécanismes de prélèvement aux capacités contributives des diverses catégories d'entreprises, notamment pour le financement de la protection sociale.

Mais le plan reste singulièrement muet sur le niveau de ces prélèvements. Ses responsables ont estimé à plusieurs reprises qu'il n'y avait aucune incompatibilité, surtout en fin de période, entre le IX^e Plan et les engagements du Président de la République. Cette estimation n'emporte pas véritablement l'adhésion. Comme le souligne avec pertinence le rapport Taddei (p 28) : « La maîtrise des prélèvements obligatoires, compte tenu du rythme modéré de la croissance d'une part, et d'une progression des dépenses sociales qui restera supérieure à celle du PIB, au moins au début du IX^e Plan, implique une limitation drastique des dépenses publiques. Or, la seconde loi de Plan n'indique pas clairement les moyens d'y parvenir, non plus que les limites de cette action. Néanmoins, on peut espérer que les projections budgétaires triennales éclaireront les choix dans ce domaine » (1).

Les premières projections triennales 1984-1986 laissent toutefois l'observateur sur sa faim, puisqu'il y est écrit : « il faut enfin noter que cet exercice a été déconnecté de toute prévision en matière de niveau de prélèvements obligatoires. La décroissance de celui-ci ne pourra résulter que d'une action très volontariste. » Toutefois, M. Jean Le Garrec a annoncé à l'Assemblée nationale que les prochaines projections « indiqueront la structure des prélèvements obligatoires ».

2. — *Les difficultés d'une réduction du poids de ces prélèvements*

Les difficultés théoriques d'une telle réduction en période de faible croissance sont illustrées par les résultats du scénario effectué pour le compte de la Haute Assemblée (2). En effet, le poids des prélèvements obligatoires passerait de 43,7 % du PIB en 1982 à 46,7 % en

(1) Rapport Assemblée nationale n° 1833.

(2) Cette projection a été élaborée à partir d'hypothèses conformes à celles qui ont été retenues par le IX^e Plan. Elle simule une politique de rétablissement de l'équilibre extérieur qui repose sur une évolution très modérée des salaires et des prestations sociales et sur une augmentation sensible des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages. Elle aboutit à un rétablissement de l'équilibre des échanges extérieurs des biens et services en 1985 et à une quasi stabilisation du montant de l'endettement extérieur à l'horizon 1988, mais ces résultats ne sont obtenus qu'au prix d'une croissance de l'économie française inférieure d'environ un demi point par an à celle de nos partenaires et d'une augmentation du nombre des chômeurs de 860 000 sur les six années de la projection.

1988, soit une progression de 3 points (dont 1,7 point au titre de 1983-1984 et 1,3 point au titre des années suivantes). Cette progression de trois points que fait apparaître la projection est due :

— à concurrence de 2,3 points au financement des dépenses sociales ;

— à concurrence de 0,7 point à la fiscalité propre des collectivités locales ; encore faut-il noter que cette dernière majoration est acquise pour l'essentiel en début de période et correspond pour 0,3 point au transfert de trois taxes d'Etat aux collectivités locales.

Il faut enfin souligner que ce résultat est associé à l'hypothèse d'un fort ralentissement de la progression des dépenses de santé ; si ces dernières connaissent de 1984 à 1988 une croissance moyenne annuelle de 5,3 % (c'est-à-dire une progression proche de celle que l'on a constatée ces dix dernières années, quoique toujours inférieure à celle-ci) et non de 2,8 %, le niveau des prélèvements obligatoires devrait être supérieur d'un point de PIB encore et atteindrait alors 47,7 % en 1988.

B. — *Le bouclage financier*

1. — *L'absence de cadrage quantitatif*

Le rapport de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sur la première loi de plan (1), au début du chapitre III consacré au financement du Plan, donnait à lire :

« Par ailleurs, l'énumération des diverses actions engagées par le Plan ne s'accompagne d'aucun cadrage quantitatif qui seul permettrait de vérifier la cohérence et, le cas échéant, de hiérarchiser les priorités retenues.

Au-delà de la fixation d'un taux global d'investissement par rapport au PIB, il apparaît donc nécessaire de bien mesurer les marges de manoeuvre dont disposent l'Etat, les collectivités locales et les régimes de protection sociale pour que soit assurée la réalisation des objectifs. La deuxième loi de Plan se doit de présenter ce cadrage d'ensemble. »

(1) Assemblée nationale n° 1560, M. Jean-Paul Planchou, p. 57

Le rapport sur la seconde loi de plan constate qu'il n'en a rien été (2), en des termes que votre rapporteur apprécie tout particulièrement

« Même en supposant une évolution très favorable de la croissance au cours du IX^e Plan, un accroissement sensible de l'épargne et la réorientation de cette dernière vers le secteur productif, les ressources financières resteront toujours rares par rapport aux besoins exprimés d'investissement. Il y aura donc toujours nécessité d'arbitrage et il appartient au Plan, si ce n'est de réaliser lui-même tous les arbitrages, du moins d'en fixer les principales modalités.

Or, en dehors de la priorité absolue que constituent la filière électronique et la productique, la seconde loi de Plan fournit des indications insuffisantes sur les arbitrages qui devront être opérés tant au niveau des aides publiques que de la distribution du crédit.

Il est clair pourtant que des choix inévitables devront être faits. Les demandes des petites et moyennes entreprises, qui jouent sur des sommes peu importantes, doivent être certes laissées à l'appréciation des décideurs dans le cadre le plus décentralisé possible, mais elles doivent néanmoins être effectuées, non de manière purement empirique, au coup par coup, avec ce que cela recèle d'arbitraire, mais à la lumière de directives claires, afin d'éviter la dispersion des efforts et les contradictions. Quant aux secteurs lourds —sidérurgie, chimie, construction et réparation navales par exemple —, il est regrettable qu'ils ne soient pratiquement pas mentionnés dans la seconde loi de Plan, et que rien ne vienne préciser les critères et les orientations selon lesquels ils devront continuer ou non à bénéficier de soutiens financiers, dont le poids est déjà lourd. Il ne s'agit certes pas d'abandonner par principe les industries traditionnelles, ce qui serait suicidaire tant au niveau de l'emploi que de l'indépendance, tant il est vrai qu'à moyen terme la défense d'un emploi périmé est plus onéreuse que la création d'un emploi nouveau.

Encore faut-il que soient explicités de façon claire et réaliste les objectifs de production de différents secteurs (traditionnels ou non), les modalités et les conditions de leur financement. »

2. — *La cohérence financière*

L'un des chapitres du projet de loi s'intitule : « la cohérence financière ». Contrairement à son libellé, ce chapitre expose les résultats des simulations économiques commandées par le gouvernement,

(2) Assemblée nationale n° 1833, M. Dominique Taddei, p. 133.

qu'il s'agisse des équilibres économiques ou des équilibres financiers. On peut en résumer ainsi les principaux résultats, au demeurant très partiels :

— le besoin de financement de l'Etat par rapport au P.I.B. sera stabilisé, puis commencera à se résorber au cours du IX^e Plan ;

— le taux de croissance des prestations sociales « pourrait être ramené vers 3 % » contre une croissance annuelle de 6,7 % en termes réels au cours des dix dernières années.

On ne saurait donc admettre qu'il s'agit là d'un tableau de financement. M. Christian Goux, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, déclarait en ce sens à la tribune :

« Les moyens financiers dégagés pour l'exécution du Plan apparaissent plausibles. Il aurait cependant été opportun, monsieur le secrétaire d'Etat, de les compléter par un cadrage macro-économique, comportant notamment un tableau d'opérations financières, même s'il est inévitable que des incertitudes subsistent sur des variables aussi déterminantes pour les équilibres financiers que la masse salariale ou l'emploi. »

III. — LES ORIENTATIONS IMPLICITES DU NEUVIÈME PLAN

A. — Les cadres en première ligne

Le revenu salarial par tête pourrait croître en moyenne de 0,9 à 1,2 % sur la durée du plan, mais avec « la poursuite de l'effort vers la réduction des inégalités et la justice sociale », c'est-à-dire une augmentation nettement moins rapide que 0,9-1,2 % pour les cadres. Selon M. Jean Le Garrec, on s'orienterait vers une évolution lente du pouvoir d'achat des cadres moyens et on rechercherait les conditions pour ne pas aller au-delà du raisonnable sur le poids des prélèvements obligatoires pour les cadres supérieurs et les cadres dirigeants. La situation n'est donc guère exaltante pour l'évolution prévisible des revenus des cadres. Elle l'est encore moins en ce qui concerne les impôts et les cotisations sociales. Pour les impôts locaux, on envisage de « mieux prendre en compte les revenus effectifs des ménages et de disposer d'évaluations foncières plus proches des réalités », et, pour les prélèvements

sociaux : « l'équilibre des comptes sociaux sera obtenu par la poursuite de la rénovation du financement de la protection sociale, à l'aide de prélèvements demandés aux ménages ; en particulier sera étudiée au début du IX^e Plan la possibilité de faire appel à une contribution assise sur l'ensemble des revenus. »

Gagnant proportionnellement moins et soumis à une pression fiscale accrue, il est néanmoins demandé aux cadres de se mobiliser pour le IX^e Plan et de contribuer à la croissance de l'effort d'épargne des ménages. Des tensions risquent d'en résulter.

B. — Les collectivités locales à la rescousse

Les limites imposées à la progression des finances publiques, les conséquences d'une décentralisation mal maîtrisée et insuffisamment financée, la volonté esquissée çà et là d'associer généreusement les collectivités locales à l'impopularité d'une pression fiscale croissante, vont conduire à reporter sur ces collectivités une fraction croissante du financement de la politique centrale. Par ailleurs, le blocage ou le contrôle des prix des services publics locaux (eaux et assainissement, transports) à un niveau irréaliste vont contraindre ces collectivités à emprunter davantage, donc à en faire porter la charge sur le contribuable.

De surcroît, comme l'expose le remarquable rapport pour avis de la commission des finances du Sénat, le seul point sur lequel il n'y ait pas de véritable doute, c'est l'évolution probablement défavorable des concours de l'Etat aux collectivités locales, compte tenu des variables économiques sur lesquelles ils sont indexés (TVA et formation brute de capital fixe des administrations publiques).

Par ailleurs l'accès des collectivités locales au crédit sera vraisemblablement plus difficile pendant la durée du IX^e Plan que par le passé.

A titre d'exemple les excédents des livrets « A » des caisses d'épargne, qui alimentent les contingents Minjoz, source privilégiée du crédit aux collectivités locales, n'atteignaient que 2,5 milliards de francs pour les huit premiers mois de 1983, soit un fléchissement de 64,3 % par rapport à la même période de l'année précédente.

En ce qui concerne les Codévi (comptes pour le développement industriel), le gouvernement n'a pas accepté un amendement de

l'Assemblée nationale évoquant la possibilité d'utiliser ces comptes pour financer les investissements productifs des collectivités locales. Le gouvernement a simplement annoncé le dépôt d'une étude sur ce sujet.

C. — L'économie administrée

Dans notre rapport sur la première loi de plan, nous avons souligné les risques d'une bureaucratisation accrue et d'une étatisation rampante de tout le système productif. Ces craintes sont accentuées par les nouvelles mesures mises en oeuvre ou annoncées par la loi de plan.

Malgré des affirmations contraires répétées (plan intérimaire, première loi de plan, deuxième loi de plan), la France s'installe à nouveau dans un régime de prix administrés, dont l'expérience a pourtant montré les risques et les limites. Sous le prétexte de la connaissance des mécanismes de formation des prix, le gouvernement est même sollicité pour accroître les pouvoirs en ce domaine des comités d'entreprises.

Le cumul des interventions directes de l'Etat (travail à temps partiel, contrats à durée déterminée, travail intérimaire, lois Auroux) a réduit l'espace social de la négociation. Les fonds salariaux risquent d'aller dans le même sens. Les contraintes que doivent supporter les entreprises malheureusement amenées à licencier ne font que retarder les échéances et diminuer la compétitivité des groupes concernés.

Le plan se prononce notamment en faveur d'une participation des salariés « à la définition de nouvelles formes d'organisation du travail » (p. 13), « Les nouvelles technologies doivent permettre de promouvoir simultanément innovations technologiques et innovations sociales. Outre des moyens de formation, cette liaison suppose que l'information et la consultation préalables des représentants des salariés entrent dans les faits et que ceux-ci puissent recourir effectivement aux expertises prévues par la loi du 18 octobre 1982. » (p. 34)

Par ailleurs, le plan prévoit d'« encourager l'association des représentants des salariés à la conception et à la mise en oeuvre des programmes de formation », et, en cas de procédure de règlement judiciaire (p. 122) :

« en outre, les travailleurs pourront être consultés et exercer leurs droits d'expression. Ils pourront contrôler le relevé des créances salariales » (p. 125).

Le plan se prononce enfin en faveur d'une multiplication des commissions de concertation de toutes natures. Il privilégie l'approche institutionnelle et publicitaire à une approche pragmatique et discrète. Ainsi tout ira mieux lorsque seront créés :

- un institut de la famille et de l'enfance (p. 74),
- une grande école du cinéma et de l'audiovisuel (p. 42),
- une école nationale d'exportation (p. 64).

D. — La France, sa vie, ses moyens

La première loi de plan fixait avec une certaine clarté la nécessaire modification de l'équilibre consommation-investissements. La deuxième loi de plan est beaucoup plus timide, voire réservée.

Rappelons toutefois qu'une variation du partage de la valeur ajoutée en faveur des entreprises et, donc, en défaveur des salariés sera d'autant plus difficile à réaliser que l'on se trouvera dans une période de croissance quasiment nulle ; l'existence d'un surplus rend fort évidemment plus faciles des variations dans le partage global. On peut craindre une résistance d'autant plus prononcée des salariés que par ailleurs on envisage une réduction du temps de travail qui n'entraîne pas un alourdissement des charges des entreprises.

Pour résumer, la logique du IX^e Plan rend nécessaire de dégager tout à la fois :

- une part de la valeur ajoutée afin de permettre la disparition du déficit extérieur ;
- une part de la valeur ajoutée afin de permettre un surcroît d'investissement ;
- une part de la valeur ajoutée afin de permettre la réduction de la durée du travail.

On en conclura sans peine que les tensions les plus dures de la période à venir porteront sur la fixation des revenus salariaux. Et, dans la perspective d'une croissance faible, toute cette logique reposera fort évidemment sur la désindexation des salaires.

En période de faible croissance, l'investissement doit être favorisé par rapport à la consommation. Systématiquement, au niveau des ménages, l'épargne doit se développer par rapport à la consommation.

Mais le revenu brut global par tête n'augmentera que très peu compte tenu de la modération des salaires, du développement du travail à temps partiel, de la diminution du temps de travail sans compensation intégrale. Et quant au revenu net, il devra avoir subi la ponction de prélèvements obligatoires croissants. Bref, il va être demandé aux Français de « se serrer la ceinture » et de « retrousser leurs manches ».

Si nous nous rappelons les critiques véhémentes que suscitait avant 1981 une phrase comme : « La France vit au-dessus de ses moyens », la lecture du rapport général de M. Christian Pierret (1) n'est pas sans provoquer quelque étonnement lorsqu'on y lit : « Or, le moins que l'on puisse dire c'est qu'au milieu de l'année 1981, l'opinion publique n'était que fort peu préparée à tirer les conséquences d'un fait évident : la France vivait au-dessus de ses moyens. » ou encore « Il convient de faire remarquer que les politiques successivement engagées en 1974 et 1976 n'ont en aucune façon contribué à corriger le jeu des mécanismes qui tendaient tous à maintenir, voire à accroître la part des ménages dans le revenu national. »

(1) Assemblée nationale n° 1735, p. 21 et 23.

CHAPITRE II

LA COHÉRENCE MACRO-ÉCONOMIQUE DU PLAN

I. — L'AMBITION DES OBJECTIFS QUANTIFIÉS ET LES LIMITES DU VOLONTARISME CHIFFRÉ

A. — Le différentiel de croissance

Le plan se fixe à plusieurs reprises l'objectif d'un différentiel positif de croissance de un point en fin de période, par rapport à nos principaux partenaires de l'O.C.D.E. Objectif ambitieux, mais dont il convient de mesurer les limites.

1. — *Les leçons du passé*

Depuis 1970, le différentiel positif de la France n'a dépassé un point qu'à cinq reprises sur quatorze années, y compris la période faste d'avant les chocs pétroliers.

2. — *Les enseignements des modèles*

Nous avons démontré dans notre rapport sur la première loi de Plan que le retour à l'équilibre extérieur nécessite probablement un différentiel négatif de croissance pour la France par rapport à ses principaux partenaires et que ce retour à l'équilibre est d'autant plus rapide que le différentiel négatif est important.

Les auteurs du projet reconnaissent eux-mêmes que ce n'est que dans l'hypothèse d'un environnement international favorable que l'on peut espérer, vers 1988, un différentiel positif de 0,7 à 1 point. Quant à la projection économétrique effectuée pour le compte du Sénat, elle indique que le différentiel de croissance négatif pour notre pays subsiste sur l'ensemble de la période et tend même à s'accroître en 1987 et 1988 (— 0,7 % par an).

Certes, les modèles ne sont pas tout et il convient de surcroît de proposer au pays des objectifs ambitieux. Mais, tout de même, il faut savoir raison garder. Ceci n'a peut-être pas été le cas.

B. — Le différentiel d'inflation

Les deux lois de plan affirment à plusieurs reprises l'objectif d'une annulation la plus rapide possible du différentiel d'inflation avec nos principaux partenaires de l'O.C.D.E. Il convient là encore de mesurer l'aspect profondément « volontariste » d'un tel objectif.

1. — L'inflation en France n'est pas structurelle

Le différentiel d'inflation entre la France et ses principaux partenaires a évolué depuis 1970 de la manière suivante (1) :

Différentiel d'inflation ..	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83 (estimations)
Mesuré par les P.N.B. pondérés (1).....	+ 0,4	0	- 1	+ 0,5	- 0,1	+ 0,7	+ 1,9	+ 1,3	+ 2,2	+ 2,4	+ 2,8	+ 3,8	+ 4,5	+ 1,5
Mesuré par la part des exportations de la France (2)	+ 0,8	- 0,3	+ 0,1	- 1,5	+ 0,2	- 1	- 0,1	- 0,2	+ 2,3	+ 2,7	+ 2,6	+ 2,8	+ 2,8	+ 2,2
Prix à la consommation (3).....												+ 2,9	+ 4,8	+ 5 (4)

Source : Comptes de la Nation et Rapport Economique et Financier - Prix implicites des comptes nationaux.

(1) R.E.F. 1982

(2) R.E.F. 1983

(3) O.C.D.E. Principaux indicateurs économiques

(4) Septembre 1982/Septembre 1983.

— Les deux indicateurs fournissent des renseignements relativement parallèles, mais le second est structurellement plus flatteur pour notre pays.

— Le tableau montre que l'inflation n'est pas, jusqu'au second choc pétrolier, une maladie structurelle de la France. Il laisse à penser également que c'est l'absence de consensus sur la répartition du poids de la crise qui explique un certain dérapage, absence de consensus encouragée par ceux qui ont toujours refusé de prendre en compte la contrainte extérieure.

(1) Est-ce la raison pour laquelle le rapport économique et financier de cette année ne fournit plus de données pour le premier indicateur dans le tableau sur les prix à la consommation (p. 49).

— Le tableau montre enfin la considérable dégradation de notre différentiel d'inflation depuis 1981, malgré le blocage et le contrôle des prix. Là encore, le pari sur le différentiel d'inflation apparaît comme bien délicat.

2. — *Un pari délicat*

Si les premières années de la projection 1983-1988 effectuée pour le compte de la « cellule économique » du service des études législatives du Sénat se caractérisent par une très nette décélération de l'inflation, ce processus est cependant nettement moins rapide que ne l'impliquent les objectifs affichés aujourd'hui par le gouvernement puisque ce n'est qu'à la fin de 1985 que, dans la projection, le rythme annuel de l'inflation descend aux environs de 5 %.

DIFFÉRENTIEL D'INFLATION ENTRE LA FRANCE ET NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES

	1983 et 1984	1985 et 1986	1987 et 1988	De 1983 à 1988
A. — Taux annuels de hausse des prix du P.I.B. en France	8,8	5,1	4,1	6
B. — Taux annuel de hausse des prix du P.I.B. chez nos partenaires (en monnaies étrangères)	5,9	4,8	4,5	5
Différence A — B.....	+ 2,9	+ 0,3	- 0,4	+ 1

Le différentiel d'inflation entre la France et ses principaux partenaires se résorbe toutefois dans les deux dernières années de la période ; il apparaît même alors un différentiel négatif, ce qui signifie que les prix français évoluent à une allure moins rapide que les prix de nos partenaires. On retrouverait ainsi la situation des années 1970.

C. — La structure des importations

Le plan se propose de parvenir en 1988 à une élasticité des importations par rapport à la croissance du PIB marchand comparable à celle de nos principaux partenaires. Dans le vocabulaire économétrique cela semble se traduire par le fait que « l'évolution de la relation structurelle entre la croissance du PIB et celle des importations sera étudiée, d'une part par un indicateur global d'élasticité à moyen terme des

importations par rapport au PIB, établi sur une période glissante de 10 ans, et comparé ensuite à la même grandeur, synthétisée sur l'ensemble des pays de l'OCDE, d'autre part par des études analytiques. »

1. — Des orientations partiellement contradictoires

L'hypothèse d'un différentiel de croissance positif est pour partie contradictoire avec cet objectif d'élasticité d'importation. Prenons un cas très simplifié. Si la croissance de nos principaux partenaires est de 3 % et leur élasticité de 2, leurs importations, donc nos exportations, croîtront de 6 %. Si notre croissance est de 4 % (différentiel de 1 point) et notre élasticité égale à 2, nos importations croîtront de 8 %. Comment tendre vers l'équilibre des échanges avec + 6 % d'exportations et + 8 % d'importations ? La contradiction ne peut être levée que dans l'hypothèse d'un gain assez considérable de parts de marché à l'exportation et/ou d'une politique d'essence protectionniste.

2. — Un objectif d'élasticité d'importation assez peu réaliste

Le scénario élaboré pour le compte de la Haute Assemblée permet de dresser le tableau suivant :

— Evolution générale des importations et élasticité des importations par rapport au PIB (1)

ÉLASTICITÉ DES IMPORTATIONS PAR RAPPORT AU P.I.B.

	Tendances passées		Scénario 1983-1988			
	1979/73	1982/79	1984/82	1986/84	1988/86	Moyenne 1988/82
Taux de croissance annuel moyen :						
• des importations (aux prix de 1970)	6,2	3,9	0,3	5,1	5,9	3,7
• du P.I.B. marchand (aux prix de 1970)	3,2	0,9	0,6	1,8	2,0	1,5
Coefficient d'élasticité importations/P.I.B.	1,9	4,3	0,5	2,8	3,0	2,5
N.B. — La référence au système des prix de 1970 aboutit à majorer la croissance en volume des importations de 2 points environ. Cela fausse le niveau du coefficient d'élasticité mais non la tendance de son évolution.						

(1) Coefficient d'élasticité : taux de croissance des importations en volume par rapport au taux de croissance du PIB marchand en volume.

Sur l'ensemble de la période de projection, les importations augmentent moins qu'entre les deux chocs pétroliers mais cette modération est obtenue au prix d'un freinage de la croissance du PIB puisque l'élasticité des importations par rapport au PIB est plus élevée dans les projections que sur la période 1973-1979.

Cette observation doit être rapprochée de l'évolution des investissements des entreprises dont le scénario 1983-1988 décrit une nette reprise. Or le contenu en importations de ces investissements est particulièrement élevé. Plus généralement, une croissance économique « tirée » par les exportations et par l'investissement a, toutes choses égales par ailleurs, un contenu en produits industriels plus élevé qu'une croissance « tirée » par la consommation des ménages qui profite davantage aux secteurs des services et du commerce. Et, bien évidemment, une croissance centrée sur les produits industriels est (en l'absence de mesures protectionnistes importantes) plus coûteuse en importations qu'une croissance plus centrée sur les services. On tient sans doute là un élément d'explication de l'élévation du coefficient d'élasticité des importations par rapport au PIB au cours de la période de projection.

Ces résultats sont l'une des manifestations de la « contrainte extérieure » : compte tenu du gonflement des importations lié à toute reprise de l'activité économique, cette reprise ne peut être attendue que du développement des exportations, et donc, d'une reprise généralisée à l'échelon international.

D. — Les résultats en matière de politique d'emploi

Le plan s'assigne comme objectif de « continuer à obtenir, en termes d'emplois, les meilleurs résultats de la C.E.E. ».

1. — *Le changement des références*

En matière d'inflation et de croissance, le modèle à suivre était l'OCDE. En matière d'emploi, l'étalon de comparaison change sans, a priori, qu'une explication soit donnée. Il est nettement moins

« volontariste » de se comparer aux pays de la C.E.E. qu'à ceux de l'OCDE, comme l'enseigne le tableau suivant (1) :

	1980	1981	1982	1983 (septembre)
France	6,3	7,3	8,0	8,0
C.E.E.	6,0	7,8	9,2	10,1
O.C.D.E.	5,8	6,7	8,2	8,5
Japon	2,0	2,2	2,4	2,8

Ce changement d'étalon est d'autant moins compréhensible que le projet de plan dispose que : « les résultats obtenus en matière d'emploi par rapport à nos partenaires de la Communauté économique européenne seront appréciés d'une part sur la base de l'indicateur trimestriel d'évolution de l'emploi salarié civil établi par l'O.C.D.E., d'autre part à travers les taux de chômage standardisés calculés trimestriellement par l'O.C.D.E. pour les six principaux pays de la C.E.E. ».

2. — *L'imprécision des objectifs*

Le rapport de M. Taddei (2) décrit avec alacrité l'imprécision du projet de loi de plan :

« De plus, si le projet de loi mentionne parmi les prestations sociales celles qui relèvent de la santé et des retraites, il reste étonnamment muet sur l'évolution de l'indemnisation du chômage. Obtenir les meilleurs résultats de la C.E.E. en matière d'emploi est un objectif louable, mais ne fournit pas d'indication opérationnelle. Or, le poids du chômage dans les dépenses sociales et, par conséquent, dans les prélèvements obligatoires, n'est pas marginal. L'intensification des actions de formation est, certes, de nature à opérer un transfert souhaitable, puisqu'elle signifie moins de chômeurs indemnisés contre plus de travailleurs en formation. Mais, si l'on supposait que le nombre des chômeurs ne s'insérant pas dans le cadre d'une procédure de formation doit être stabilisé ou même régresser, et que, par ailleurs, le nombre des salariés à la recherche d'un emploi augmente, ce serait les crédits affectés à la formation qui devraient être accrus dans une proportion supérieure à celle prévue par la loi de Plan. »

(1) chômage en pourcentage de la population active

(2) A.N. n° 1833 p. 28 et 29.

Les projections économiques réalisées pour le compte du Sénat sont malheureusement inquiétantes, et cela, quel que soit le scénario envisagé.

	Séenarios 1 et 1 bis	Séenarios 2 et 2 bis	Séenarios 3 et 3 bis	Séenarios 4 et 4 bis
	Pouvoir d'achat en hausse	Pouvoir d'achat stable	Pouvoir d'achat stable	Rigueur accrue
	Durée du travail : — 0,9 % par an		Durée du travail : — 1,8 % par an	
Situation de l'emploi				
• Solde des créations et suppressions d'emplois en 6 ans (milliers)				
— avec environnement maussade	- 440	- 560	+ 200	+ 170
— avec environnement plus dynamique	- 270	- 390	+ 370	+ 40
• Chômage (sens B.I.T.) en 1988 (milliers)				
— avec environnement maussade	2 750	2 800	2 490	2 500
— avec environnement plus dynamique	2 660	2 710	2 400	2 410

Si l'on examine plus en détail le scénario central, l'emploi pourrait évoluer de la manière suivante :

(en milliers)

	En moyenne par an			Total cumulé en six ans
	1983-84	1985-86	1987-88	
Variations de :				
• Nombre d'emplois dans l'économie	- 139	- 106	- 83	- 650
• Population active potentielle	+ 80	+ 210	+ 190	+ 960
• Nombre de chômeurs (1) ..	+ 140	+ 155	+ 130	+ 860
(1) L'augmentation du nombre des chômeurs est inférieure au creusement de l'écart entre le nombre des emplois et celui des actifs potentiels en raison du fléchissement des taux d'activité lié à la dégradation de l'emploi. En effet, les inflexions des taux d'activité par rapport à leur tendance supposée de long terme fonctionnent, dans les modèles, comme une « trappe à chômeurs » : quand l'emploi diminue, le chômage augmente moins fortement que le nombre des emplois perdus et, à l'inverse, quand l'emploi augmente, le chômage diminue moins nettement.				

Au total, malgré la réduction de la durée du travail incluse dans le scénario, le nombre d'emplois dans l'économie diminuerait de 650 000 en six ans. Le nombre des chômeurs atteindrait ainsi 2 720 000 en 1988 (résultat moyen pour l'ensemble de l'année).

Cette évolution peu réconfortante résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes. Ainsi, le fait que le contenu de la demande globale se modifie, par rapport aux années récentes, au détriment de la consommation des ménages et au bénéfice des exportations et de l'investissement des entreprises comporte, du côté de la production, des effets sectoriels importants : la demande des ménages a un contenu en services beaucoup plus élevé que les exportations ou l'investissement constitués essentiellement de produits industriels.

Il en résulte que, pour un taux de croissance donné de la production nationale, l'activité dans le secteur tertiaire est moins soutenue lorsque les pôles les plus actifs de la demande sont l'investissement ou les exportations que quand ce rôle revient à la consommation des ménages. C'est l'inverse qui prévaut pour les branches industrielles et, tout particulièrement, pour celle des biens d'équipement. Or, la productivité évolue beaucoup plus modérément dans le tertiaire que dans les industries manufacturières.

Dès lors une croissance à fort contenu industriel est moins riche en emplois qu'une croissance à fort contenu en activités tertiaires.

E. — Le taux de l'investissement productif

« Le taux de l'investissement productif mesuré par rapport au PIB devra, en fin de période, retrouver le niveau constaté en 1973, en particulier par une reprise de l'investissement industriel ». Tel est l'objectif que s'est fixé la première loi de plan.

1. — *Les limites de l'indicateur choisi*

Cet indicateur investissement/PIB, pris isolément, n'est pas totalement significatif. En effet, le risque pour la France, dans les prochaines années, est de devoir importer un volume croissant de biens d'équipement. Le scénario, que nous avons évoqué à plusieurs reprises, indique une croissance en volume de ces importations de 4,3 % l'an (1), leur part atteignant 26 % de nos importations en 1988 et le taux de pénétration augmentant de 2,6 points pour atteindre 38,3 %. Dans ces conditions, un flux important d'investissements importés majeure le

(1) Sous réserve des adaptations liées au calcul en base 1970.

numérateur et minore implicitement le dénominateur de l'indicateur choisi. Ainsi l'objectif en investissements serait partiellement atteint grâce à une « bouffée » d'importations.

2. — *Un objectif volontariste*

Dans le scénario moyen, le taux de croissance moyen en volume devrait atteindre 1 % pour le PIB et pour l'investissement des branches. Il semblerait donc, a priori, que le rapport entre ces deux grandeurs ne devrait pas enregistrer de profondes modifications. Regrettons donc la parcimonie des chiffres fournis par le projet de loi qui ne nous permettent pas d'esquisser un tel calcul.

Regrettons la parcimonie des chiffres fournis par le projet de loi qui ne nous permettent pas d'esquisser un tel calcul

Cet objectif est d'autant plus volontariste que l'effort sera plus rude en fin de période. En effet, pour 1984, à titre d'exemple, le taux d'investissement des entreprises (1) devrait passer de 16 % à 15,8 % et celui des grandes entreprises nationales de 44,9 à 41 %.

II. — LES SCÉNARIOS MACROÉCONOMIQUES FOURNIS PAR LE GOUVERNEMENT

A. — Le manque d'information du Parlement

Contrairement à la première loi de plan, le projet de seconde loi fournit deux scénarios macroéconomiques (PY et PZ) à l'horizon 1988. IL convient donc d'enregistrer ce progrès avec satisfaction. Mais cette satisfaction ne saurait être que tempérée. Comme le signale notre collègue Jacques Mossion dans son remarquable rapport pour l'élaboration de la seconde loi de plan (2) : « le scepticisme à l'égard de ces scénarios ne peut qu'être conforté par la constatation qu'aucune instance extérieure au Gouvernement ou à l'administration n'a pu y accéder. Ni la commission nationale de planification, ni le Parlement n'ont en effet pu en avoir une connaissance complète. Et pourtant, le rapport annexé au IX^e Plan, qui prend bien soin de préciser qu'ils « ne constituent ni des prévisions, ni des engagements de l'Etat », reconnaît

(1) Sociétés et quasi sociétés et entrepreneurs individuels. Source : Rapport économique et financier 1983.

(2) Sénat n° 120, Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification.

que l'on doit les « considérer comme un élément d'appréciation ». Pourquoi priver la commission nationale de planification, ou a fortiori le Parlement qui a un pouvoir de décision sur le IX^e Plan tout entier, de cet « élément d'appréciation ».

La réponse à cette question ne résiderait-elle pas dans la « fragilité » de ces scénarios qui semblent correspondre davantage à une norme imposée qu'à une estimation raisonnable du futur ? »

D'une manière encore plus paradoxale, il a fallu attendre la publication du n° 28 d'octobre 1983 de la revue « Courrier des statistiques » pour connaître un peu mieux la façon dont le modèle DMS a été utilisé, c'est-à-dire quelles ont été les contraintes fixées a priori dans ces comptes économétriques. « Le statut de ces comptes est alors sensiblement différent des précédents. La stratégie macroéconomique est arrêtée et ses objectifs définis : il s'agit d'évaluer l'importance des efforts à consentir, notamment en termes d'évolution des revenus ou de formation de l'épargne des ménages ainsi que des progressions de l'investissement productif, principalement industriel, pour en assurer la réalisation. Des variables traditionnellement endogènes dans un modèle de simulation, comme les prix ou l'investissement, sont fixées a priori alors que les revenus d'activité et le taux d'épargne, variables déterminées par des relations de comportement, sont ici obtenues en fonction des objectifs visés. »

Nous admettons volontiers les limites théoriques des modèles économétriques, le vieux dilemme normatif-prévisionnel n'appelle pas de solution définitive, et l'effet d'annonce peut être parfois un effet pervers. Mais la solution retenue, de ne laisser filtrer qu'un certain nombre de données numériques, cumule les inconvénients et nuit, ce qui est particulièrement grave, à la crédibilité du programme économique du gouvernement.

B. — Les scénarios « PY et PZ »

Le projet de loi fournit un certain nombre de données chiffrées associées à ces scénarios, mais l'ensemble n'est pas exhaustif. Il ne semble pas qu'un chiffre de croissance soit donné, si ce n'est en différentiel par rapport à nos partenaires. Certaines données sont fournies pour le début ou la fin de période, d'autres sont présentées en moyenne, ce qui interdit les comparaisons.

Il n'est pas dans les intentions de votre rapporteur de soupçonner une quelconque « manipulation » des modèles. Toutefois, malgré ses

demandes réitérées, le secrétariat d'Etat au Plan a estimé que tous les résultats publiables l'avaient été. Force est donc d'essayer de reconstituer la logique des cheminements et d'en montrer les limites.

1. — *Les surprises de l'évolution du revenu des ménages*

Si nous considérons le scénario le plus favorable, nous obtenons :

— salaires nets par tête de l'ensemble de salariés	+ 0,5 %
— prestations sociales	+ 3,0 %
— revenu disponible par ménage	+ 1,4 %

Par ailleurs, on peut estimer :

— que l'augmentation de 0,5 % de l'ensemble des salaires nets par tête — compte tenu de leur part relative dans les revenus des ménages — contribue approximativement pour 0,25 % à l'augmentation du revenu disponible des ménages ;

— que l'augmentation de 3 % des prestations sociales contribue, pour les mêmes raisons, pour environ 1 % à l'augmentation de ce revenu disponible ;

— que l'augmentation des impôts pesant sur les ménages — car l'essentiel des nouvelles impositions doit, d'après le texte même du IX^e Plan, peser sur les ménages — contribue pour environ 0,7 % à la diminution du revenu disponible des ménages.

On doit admettre que la différence entre le chiffre de progression du revenu disponible des ménages prévu par le rapport gouvernemental (+ 1,4 %) et celui qui découle de l'influence conjuguée de ces trois facteurs (0,25 % + 1 % - 0,7 % = 0,55 %) résulte de l'augmentation du seul revenu brut des entrepreneurs individuels ou d'éléments tels que les revenus du capital revenant aux ménages. On conviendra aisément, comme notre collègue Jacques Mossion dans son rapport précité, que laisser à ces seuls postes la responsabilité d'une progression annuelle de 0,85 % du revenu disponible des ménages de 1984 à 1988 ne peut être qu'illusoire.

2. — *Le partage consommation-épargne*

Les scénarios associés au IX^e Plan prévoient une croissance sensible du taux d'épargne des ménages, en début de période, au moment même où leurs revenus connaissent la progression la plus faible. Cette

tendance est relativement surprenante, surtout si on la combine avec une politique de rétrécissement de l'éventail des salaires, plus particulièrement en ce qui concerne les cadres supérieurs et les cadres dirigeants.

Le projet souligne que « l'effort devrait être particulièrement vigoureux pour permettre d'élever ce taux d'environ 0,5 point pendant la période de résorption de notre déficit extérieur ». Celui-ci sera rétabli dès le début de l'année 1985, d'après le même document, ou au plus tard à partir de l'année 1986 (1). Or les comptes de la Nation prévoient une baisse du taux d'épargne des ménages de 0,4 point en 1984. La tâche est donc a priori impossible pour le début 1985, bien difficile pour le début 1986 (2).

3. — *La modification des comportements d'importation et d'exportation*

Dans la projection établie pour le compte du Sénat, qui ne comporte aucune modification des comportements d'import/export, on aboutit en fin de période :

- à un différentiel de croissance de - 0,7 point,
- tout en maintenant nos parts de marché à l'exportation ;
- mais en perdant des « parts du marché intérieur » (augmentation du taux de pénétration des produits étrangers).

Pour arriver à un différentiel de croissance positif (avec maintien de l'équilibre extérieur), il faut donc supposer une modification des comportements d'investissement. Les investissements seraient supposés plus élevés dans les secteurs exposés que ne le disent les équations du modèle, ce qui génère des capacités de production supplémentaires que l'on suppose entièrement efficaces pour le commerce extérieur (gains de part de marché à l'export et substitution aux importations sur le marché intérieur).

C'est parce que les scénarios associés au plan semblent reposer sur cette supposition qu'ils aboutissent à un taux de croissance plus élevé que le scénario moyen (tout en ayant les mêmes résultats en matière

(1) La dernière phrase de la page 175 et la première phrase de la page 176 ne semblent guère cohérentes en première analyse.

(2) Notons que, pour la première fois depuis 1970, l'épargne risque de baisser trois années de suite (1982, 1983, 1984) ; les prévisions en matière de taux d'épargne sont toutefois assez délicates à effectuer.

d'équilibre extérieur, voire un peu meilleurs). Ce supplément de croissance s'accompagne à la fois d'une moindre dégradation de l'emploi et d'une croissance plus forte des salaires.

On tient probablement là un des aspects fondamentaux des scénarios du Plan, qui semblent conditionnés par cette hypothèse lourde et non expliquée.

CONCLUSIONS

Les projections économiques associées au plan ne sont que le reflet des objectifs quantifiés introduits par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la première loi de plan. Replacés dans le cadre d'ensemble de la politique économique du gouvernement, ces objectifs ne sont pas toujours compatibles, parfois obscurs, parfois irréalistes. On peut regretter que les mots ne gouvernent aux choses, mais on ne saurait s'en étonner.

Ainsi le plan, censé clarifier le débat et éclaircir l'horizon économique, contribue plutôt à renforcer les dogmatismes et à obscurcir l'avenir.

Est-ce vraiment un gage de cohérence et d'autonomie que d'accrocher nos ambitions à certaines performances de nos partenaires libéraux de l'O.C.D.E. (différentiel de croissance, différentiel d'inflation, politique d'emploi). Si l'on veut être sûr d'aller vers les mêmes résultats que les pays libéraux, le plus simple ne serait-il pas de mener la même politique que ces pays ?

CHAPITRE III

AMBITIONS ET LIMITES DES PROGRAMMES PRIORITAIRES D'EXÉCUTION (P.P.E.)

I. — LES AMBITIONS LÉGITIMES D'UNE TECHNIQUE NOVATRICE

A. — Les caractéristiques des P.P.E.

La seconde loi de plan, pour sa partie programmée, comprend douze P.P.E., qui avaient déjà été définis lors de la première loi de plan.

1. — *Le caractère prioritaire des P.P.E.*

Les programmes prioritaires d'exécution constituent le noyau dur du IX^e Plan. Leur caractère prioritaire — qui leur donne vocation à bénéficier de financements prioritaires — les amène logiquement à ne couvrir ni l'ensemble des activités économiques, ni l'ensemble des actions de l'Etat. Ce même caractère conduit à affirmer que, quel que soit l'environnement international et les difficultés de la conjoncture nationale, leur financement sera assuré durant les cinq années du Plan.

Leur masse atteint au total près de 350 milliards de francs 1984 pour les cinq années du Plan, dont 184 milliards de dépenses ordinaires (D.O.) et 166 milliards d'autorisations de programme. De ces 350 milliards, 59 milliards sont inscrits dans la loi de finances pour 1984 (31 milliards de dépenses ordinaires et 28 milliards d'autorisations de programme).

La progression moyenne des crédits consacrés aux P.P.E. devrait donc être chaque année supérieure à 7 % en volume, ce qui accuse le caractère prioritaire des actions qui y sont insérées puisque l'ensemble des crédits budgétaires ne devrait croître annuellement que de 2 % environ en volume.

2. — *Le caractère novateur des P.P.E.*

Les P.P.E. sont les héritiers et les continuateurs des P.A.P. (programmes d'action prioritaire) du VII^e Plan.

Dans le VII^e Plan, chaque programme d'action prioritaire ne bénéficiait toutefois que d'une page ou une page et demie qui décrivait très rapidement les objectifs recherchés, les actions à conduire et l'indication globale des crédits qui lui seraient affectés au cours des cinq années.

Il semble que l'on puisse observer, comme notre collègue Jacques Mossion, trois différences entre les P.A.P. et les P.P.E. qui constituent autant de progrès à l'actif de ces derniers :

a) Les enveloppes budgétaires globales des P.P.E. figurent dans le dispositif de la loi et non seulement dans le texte du rapport annexé, comme ce fut le cas pour les P.A.P. du VII^e Plan. Sans doute la présence de ces crédits dans le dispositif ne leur confère-t-elle aucune force obligatoire — l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances l'interdirait —, mais le caractère d'engagement moral de l'exécutif comme du législatif s'en trouve incontestablement renforcé.

b) La procédure budgétaire qui a été menée lors de la seconde phase de préparation du Plan a permis de dégager, avant même le vote du Plan par le Parlement, une décomposition très fine de chaque P.P.E. ainsi qu'une correspondance avec les lignes budgétaires. C'est là un incontestable progrès car le législateur est théoriquement en mesure de connaître dès aujourd'hui le détail de chaque P.P.E. et il sera en mesure de suivre chaque année le financement précis de chacun d'entre eux grâce au document annexé à la loi de finances et prévu à l'article 10 de la loi portant réforme de la planification.

c) Des indicateurs précis sont associés à chaque P.P.E., qui devraient permettre de juger des résultats des actions menées. Sans doute convient-il de déterminer si ces indicateurs sont judicieusement choisis et s'ils sont en mesure d'assurer un contrôle efficace de l'exécution du Plan, mais leur présence dans le rapport soumis au Parlement constitue là encore un progrès certain.

B. — Le mode d'élaboration des P.P.E.

1. — *Les choix politiques*

Les 12 P.P.E. constituent la partie programmée des engagements politiques du IX^e Plan : « assurer la modernisation de la France dans la justice sociale et par plus de démocratie ». Les P.P.E. sont les suivants :

1. Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne,
2. Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes,
3. Favoriser la recherche et l'innovation,
4. Développer les industries de communication,
5. Réduire la dépendance énergétique,
6. Agir sur l'emploi,
7. Vendre mieux en France et à l'étranger,
8. Assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité,
9. Réussir la décentralisation,
10. Mieux vivre dans la ville,
11. Moderniser et mieux gérer le système de santé,
12. Améliorer la justice et la sécurité.

2. — *Le cheminement administratif*

Les P.P.E. ont en fait été élaborés dans un assez grand détail avant même le vote de la première loi de plan, afin de permettre à l'administration du plan de participer dès le printemps à toutes les conférences

budgétaires préalables au dépôt du projet de loi de finances pour 1984. Participant à ces conférences avec un projet déjà très articulé et jouissant d'un support politique de haut niveau lors des inévitables arbitrages, elle a réussi à faire passer son message. Il s'agit là, nous semble-t-il, d'une grande première dans la science administrative. Les enseignements de cette approche nouvelle constituent un apport précieux à l'évolution nécessaire des techniques de planification.

II. — LES LIMITES INCONTOURNABLES D'UNE APPROCHE « TECHNOCRATIQUE »

A. — Le pouvoir d'initiative mesuré du Parlement

Le nombre et la structure des P.P.E. ont été fixés dès la première loi de plan et inscrits dans cette loi. Conformément à la loi portant réforme de la planification, ils n'ont pas pu faire l'objet d'amendements. La deuxième loi de plan reprend donc ces douze P.P.E.. Elle fait fi des critiques presque unanimes du Sénat, toutes tendances confondues, qui réclamaient un treizième P.P.E. consacré à l'agriculture. D'une manière plus préoccupante, le Gouvernement a, lors de l'examen de la deuxième loi de plan par l'Assemblée nationale, désamorcé les initiatives parlementaires ayant une réelle portée économique (1).

1. — *Les actions choisies*

Certes, il n'est pas sans intérêt de voir mentionner la nécessité de « développer la coopération européenne », de « protéger l'épargne populaire », de « créer des banques de données spécialisées », de promouvoir « l'utilisation du solaire passif », de préciser les modalités de la politique de la réduction du temps de travail. Mais aucun de ces amendements ne modifie réellement un P.P.E., un sous-programme ou une action donnée.

(1) On notera toutefois l'amendement sur la durée de formation des instituteurs, l'amendement sur les techniques de régulation budgétaire, celui sur le réaménagement des seuils dans la législation du travail, celui sur les pêches maritimes et les cultures marines, celui sur les contrats de plan avec des établissements financiers.

2. — *Le financement retenu*

Le caractère faiblement opératoire de l'intervention parlementaire, assez net à l'Assemblée nationale en raison de sa composition politique, est rendu plus manifeste encore par l'examen des crédits budgétaires associés à ces 12 P.P.E..

- Aucune enveloppe globale 1984-1988, en dépenses ordinaires comme en autorisations de programme, ne semble avoir fait l'objet d'un amendement chiffré, voire d'une observation critique de même nature lors de la discussion des articles (1).

- Les crédits budgétaires P.P.E. pour 1984 ont été adoptés par l'Assemblée nationale sans aucune modification, et ce avant même d'examiner ces programmes prioritaires d'exécution. Le budget a précédé le plan.

Deux interprétations sont possibles : le contenu et le financement des P.P.E. n'appellent de la part de la majorité de l'Assemblée nationale aucune critique ; la nature fragile et complexe des P.P.E. en font un instrument si délicat que le Gouvernement préfère se réserver le monopole de son utilisation. Les débats en commission montrent que la première hypothèse est à abandonner.

Une conclusion d'étape semble s'imposer. Le plan, à l'image du budget, demeure un instrument complexe, voire technocratique, et le rôle d'impulsion du Parlement semble singulièrement s'affaiblir, voire disparaître, malgré les modifications intéressantes dans la procédure d'élaboration.

B. — La structuration délicate des P.P.E.

Le découpage de l'action gouvernementale prioritaire en douze programmes appelle un certain nombre d'observations critiques.

1. — *Les difficultés du découpage*

- Certains P.P.E., plus particulièrement le P.P.E. n° 4, « développer les industries de communication », ne semblaient pas a priori

(1) Votre rapporteur n'oublie pas l'existence d'un certain article 40, ni la latitude dont dispose le Gouvernement à cet égard.

appeler un programme spécifique si ce n'est, objectif louable, pour rassurer les ministres de tutelle. Ainsi 5 P.P.E. sur 12 représentent, à titre indicatif, 91 % des D.O. (dépenses ordinaires) pour 1984.

2. — *Les difficultés du cadrage*

Certains P.P.E. cadrent mal avec des textes qu'ils intègrent ou des engagements qu'ils formalisent. Ainsi, le P.P.E. n° 3, « favoriser la recherche et l'innovation », pose de sérieux problèmes méthodologiques de rapprochement avec la loi d'orientation et de programmation (1). De même le P.P.E. n° 5, « réduire la dépendance énergétique », a appelé le commentaire suivant du rapporteur à l'Assemblée nationale :

« Pour l'objectif quantifié relatif à l'énergie, le rapport annexé au projet de loi reprend, pour l'essentiel, les décisions prises le 27 juillet 1983 par le Conseil des ministres. On remarquera cependant que cela ne saurait engager le Parlement au même titre que par exemple, les lois de programmation sur la recherche ou la défense nationale ».

Par ailleurs, les évolutions récentes des objectifs d'extraction charbonnière accentuent ces difficultés de cadrage. Le temps semble, provisoirement, aboli des grands débats parlementaires sur l'énergie, débats assortis d'un vote.

3. — *Les difficultés du chiffrage*

Ces difficultés sont particulièrement nettes pour certains P.P.E. transversaux, « agir pour l'emploi », « moderniser l'industrie ». Ces programmes sont si vastes que presque tous les crédits budgétaires pourraient, en cascade, y être rattachés. Dans une optique de critère de rattachement strict au premier degré, les crédits inscrits sous certains P.P.E. ne semblent toutefois pas tous judicieusement choisis. Ce caractère apparent de rattachement « abusif » provient dans une large mesure du fait que les crédits sont présentés par fraction de chapitre budgétaire. S'il est traditionnellement délicat de savoir ce que recouvre un chapitre budgétaire, la tâche devient presque impossible quand on en arrive au degré de finesse des sections de chapitres. Seule votre commission des finances est en mesure de procéder à une telle analyse

(1) Voir sur ce point le chapitre du présent rapport consacré à la recherche.

financière. Votre rapporteur limitera ses investigations à un P.P.E. pris à titre de modèle, le P.P.E. n° 1, « moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne ».

Les crédits suivants devraient faire l'objet de justifications comptables plus précises. (1)

Crédit inscrit	Nomenclature	Origine du doute budgétaire
Aides aux employeurs de l'artisanat diffusant du conseil	MCA 44-05	Une fraction importante de l'artisanat n'entre pas dans le secteur industriel ; les assistants techniques n'ont pas pour tâche principale l'initiation aux nouvelles technologies.
Formation des assistants techniques de l'artisanat	MCA 44-05	
Aides aux coopérations inter-entreprises artisanales	MCA 44-04	Le commerce semble bien abusivement rattaché à l'industrie.
Formation des assistants techniques du commerce	MCA 44-82	
Aides aux coopérations inter-entreprises du petit et moyen commerce	MCA 44-82	
Formation des représentants du personnel	SGPM 43-03	Ces crédits de formation professionnelle n'étaient que très marginalement, jusqu'à présent, consacrés à l'initiation aux nouvelles technologies.
Modernisation des abattoirs publics	Agriculture 61-56	La dimension « nouvelles technologies » apparaît plus que ténue et le rattachement aux industries agro-alimentaires plus que discutable !
Développement de l'équipement hydraulique du territoire agricole	Agriculture 61-40	

Ces quelques exemples démontrent la grande difficulté du repérage des crédits inscrits au titre des P.P.E., malgré l'effort tardif d'information du gouvernement ; tardif mais néanmoins bienvenu (2). La lecture de certains P.P.E. laisse donc planer une impression bizarre de confusions, de doubles emplois, voire d'erreurs. Souhaitons que les rapports annuels d'exécution déposés par le Gouvernement soient de nature à dissiper ces incertitudes bien nuisibles à la crédibilité des P.P.E.

(1) Il pourrait sembler que la somme des autorisations de programme figurant dans le « tableau de financement budgétaire » ne soit pas rigoureusement égale à celle inscrite dans le présent projet de loi (différence de 1 050 millions de francs).

(2) Le « jaune » intitulé P.P.E. du IX^e Plan financement budgétaire 1984, pour ce qui concerne les documents officiels.

4. — *Les difficultés du repérage*

Ces difficultés tiennent pour une partie au caractère nécessairement arbitraire de tout découpage (l'utilisation des nouvelles technologies dans les P.M.E. figure dans le P.P.E. 1 et dans le P.P.E. 3 ; l'action 3 du sous-programme 1 du P.P.E. 10 est traitée dans les P.P.E. n° 2, 10 et 12). Mais, et la critique devient alors plus spécifique, il est impossible à un agriculteur, par exemple, de savoir quel sera le traitement réservé à l'agriculture si ce n'est en récoltant des morceaux épars dans une demi-douzaine de P.P.E. (1). Ne pourrait-on alors comparer cette articulation des P.P.E. à un mécano sophistiqué, dont le montage et le démontage relèvent des compétences d'une poignée d'experts parisiens ?

C. — *La portée financière controversée des priorités retenues*

Les 60 milliards de crédits inscrits au titre des P.P.E. en loi de finances pour 1984 représentent pour certains 40 % des dépenses de l'Etat auxquelles une inflexion peut être apportée ; pour d'autres simplement 6,4 % du budget de l'Etat. Comme l'indique notre collègue Mossion : « Peut-on vraiment, avec 6,4 % des dépenses budgétaires employées au financement des priorités du Plan, parler de renaissance du Plan et comparer le IX^e Plan au Plan Monnet » ?

La controverse est, en effet, centrale ; et elle ne semble recevoir de solution qu'en fonction des options profondes de l'observateur. Néanmoins, il convient d'apporter plusieurs pièces complémentaires au dossier.

1. — *La mesure de l'effort*

La lecture, même attentive, de chaque P.P.E. ne permet guère d'apprécier le coup de pouce donné aux crédits par le seul fait de leur inscription au titre d'un P.P.E.. Tous les crédits pépésés, ou peut s'en faut, auraient vu leurs dotations s'accroître au cours de la période 1984-1988, quelle que soit la conjoncture, les équipes en place ou les priorités retenues. Seul le différentiel de croissance (l'accélération) possède une signification politique. Compte tenu de l'augmentation de

(1) Cette difficulté n'est que partiellement atténuée par l'ajout du chapitre « approches sectorielles ».

16 % des crédits « pépécisés par rapport aux crédits correspondants de la loi de finances pour 1983 et la croissance globale d'environ 6 % des dépenses budgétaires pour 1984, les crédits inscrits au titre des actions prioritaires passeraient de 5,5 % en 1983 à 6,4 % en 1984 (1). Pour la première année du plan, on pourrait ainsi estimer à 1 % du budget l'impact théorique de l'adoption de la deuxième loi de IX^e Plan (2). Estimation abrupte, mais qui possède aussi sa part de vérité.

Il semble cependant à votre rapporteur que l'objection la plus décisive consiste dans la difficulté de mesurer, P.P.E. par P.P.E., voire sous-programme par sous-programme, l'effet accélérateur du Plan.

2. — *Les conséquences du redéploiement*

Le redéploiement des finances publiques est, à juste titre, l'une des priorités du plan. Mais cette priorité affichée n'est pas accompagnée des données financières et techniques appropriées, sous réserve des projections triennales. A la limite 93,6 % du budget (100 moins 6,4 %) ne sont pas explicitement redéployés.

Les partisans de l'approche planificatrice font souvent valoir les rigidités budgétaires, en particulier des services votés pour démontrer le caractère volontariste des 6,4 %. Cela revient à admettre implicitement que même le plan n'est pas le lieu approprié pour remodeler les finances publiques dans leurs tendances lourdes. Ne pourrait-on y voir, en poussant peut-être un peu loin le raisonnement, une certaine forme d'abdication ?

Des interrogations subsistent alors. Prenons l'exemple des personnels de l'administration d'Etat. La première loi de plan annonçait « la fermeture effective de bureaux et de guichets d'administration centrale », « l'évolution des effectifs sera maintenue dans des limites strictes grâce à la recherche active de gains de productivité ». Et l'exposé des motifs du présent projet de loi souhaite que les P.P.E. « servent de base à un redéploiement continu des dépenses publiques, en particu-

(1) Dans l'hypothèse d'une structure relativement constante.

(2) Dans l'hypothèse d'une progression en volume de 7 % des crédits pépécisés et de 2 % du budget global, on passerait de 6,4 % en 1974 à 6,7 % en 1985, et ainsi de suite. Plus le plan avancera dans le temps, et plus son respect budgétaire deviendra rigoureux. Par ailleurs, on pourrait additionner à ces 6,4 % une fraction des crédits militaires et une fraction des crédits pour l'aide au développement.

lier, dans le domaine des emplois publics ». Ces pétitions de principe sont extrêmement intéressantes. Cependant :

- les dépenses de personnel, sauf exceptions, ne sont pas prises en considération ce qui ne permet pas de vérifier la cohérence entre l'exposé des motifs et le contenu même des P.P.E.,

- la stabilisation des effectifs annoncée se heurtera à trois obstacles, dont deux sont posés par le projet lui-même :

- la difficulté historique de fermer des bureaux même devenus totalement sans objet, et de faire « bouger » des services entiers de Paris vers la province. Le P.P.E. n° 9 est d'ailleurs modeste dans ses ambitions puisqu'il ne prévoit que 1 500 nouveaux postes dans les départements et les régions obtenus par transformation d'emplois d'administration centrale,

- l'affectation de 18 000 postes à l'éducation nationale (P.P.E. n° 2), même si le terme « affectation » n'est pas le mot « création »,

- la promotion du « temps choisi » dans l'administration (P.P.E. n° 6) « qui sera favorisée afin d'obtenir des effets positifs en manière encore trop modérée au remodelage des finances publiques. vices ». Deux fonctionnaires pour assurer le travail d'un seul, est-ce là une illustration de « la recherche active de gains de productivité » susmentionnée ?

Les P.P.E. ne contribuent, selon votre rapporteur, que d'une manière encore trop modérée au remodelage des finances publiques.

3. — *La pertinence des sommations*

Il semble admis de pouvoir procéder à la sommation des dépenses ordinaires (D.O.) et des autorisations de programme (A.P.) retracées à l'article 2 pour évaluer à 350 milliards les crédits « sanctuarisés » par le plan. Cette sommation n'est pas totalement convaincante en raison des crédits inscrits pour mémoire (notamment le financement des contrats Etat-régions), mais surtout parce que les autorisations de programme ne coïncident pas nécessairement avec la durée du Plan. Certaines ont été ouvertes avant le budget pour 1984, d'autres seront ouvertes pendant le plan, mais ne donneront lieu à crédits de paiement qu'après 1988. La sommation D.O. + A.P. n'est donc pas méthodologiquement correcte, en l'absence d'un calendrier d'ouverture des crédits de paiement.

De surcroît l'absence provisoire d'une échancier précis des autorisations de programme (1) diminue singulièrement la portée de l'engagement financier de l'Etat au titre du Plan. Une autorisation de programme ouverte en 1984 n'a pas le même poids qu'une A.P. ouverte en 1988 ! Et les engagements seront difficiles à tenir. La dotation des P.P.E. pour 1984 représentait bien + 7 % en volume à la fin du premier semestre 1983 (16 % en valeur et sur la base de 8,3 % de hausse de prix pour l'année 1983). Cette estimation devient erronée avec une hausse des prix de 9,3 % en 1983 : la variation en volume ne serait déjà plus que de 6,2 % pour la première année du Plan.

Les P.P.E. constituent une novation qui mérite d'être soulignée. Ils relèvent d'une remise en cause des routines administratives qui doit être appréciée à sa juste valeur. Les engagements méthodologiques contenus dans la loi de réforme de la planification ont été tenus, malgré les difficultés réelles que cette loi soulevait. Par ailleurs, cette création est trop récente pour permettre un jugement assuré. Néanmoins, plusieurs observations critiques semblent s'imposer, en l'état actuel de nos connaissances :

- La technique employée est une technique raffinée, pour ne pas dire technocratique. Le rôle d'initiative du Parlement continue ainsi d'être réduit à la portion congrue.

- La présentation retenue ne permet que peu, voire nullement, de mesurer le véritable effet accélérateur du plan sur les dotations budgétaires par action.

- Le financement associé ne représente qu'une fraction des finances publiques dont l'importance est controversée. L'absence provisoire du cheminement ne permet pas une juste appréciation de l'effort entrepris. Cet effort deviendra, par construction, de plus en plus difficile à respecter lors des années terminales du plan.

- L'articulation interne des P.P.E. soulève de sérieux problèmes de lisibilité. Ils risquent fort de ne pas être compris, voire de ne pas être lus, par les agents économiques de tel ou tel secteur.

(1) Des documents de travail existent, qui ont été communiqués à votre rapporteur. Ils devraient être rendus publics bientôt. Mais ils ne sont pas intégrés à la loi de plan.

CHAPITRE IV

LA DÉCENTRALISATION DES DÉCISIONS ET LA CONTRACTUALISATION DU PLAN

L'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification expose les modalités de conclusion des contrats Etat-régions et des contrats Etat-entreprises publiques. Pour la première catégorie « le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats. » Pour la seconde, « l'Etat peut subordonner la conclusion du contrat de plan avec une entreprise à l'inclusion dans ce contrat de la définition des principales orientations stratégiques de l'entreprise et à la mise en évidence de leur compatibilité avec les objectifs du plan de la Nation ».

La partie contractualisée du plan constitue l'une des novations les plus intéressantes de la nouvelle procédure de planification. C'est pourquoi votre commission des Affaires économiques et du Plan a jugé souhaitable de procéder à l'audition de :

M. Olivier Guichard, Président du conseil régional des Pays de Loire,

M. Noël Josephe, Président du conseil régional Nord-Pas-de-Calais,

M. Roger Fauroux, Président de Saint-Gobain-Pont à Mousson,

M. Jean-Pierre Brunet, Président de la Compagnie générale d'Electricité.

I. — LES CONTRATS ETAT-ENTREPRISES PUBLIQUES

Deux ans après l'adoption de la loi de nationalisation, de nombreuses incertitudes demeurent concernant les entreprises publiques du secteur concurrentiel : les contrats de plan laissent subsister des interrogations, le rôle de l'Etat actionnaire n'est pas clairement affirmé et les relations de ces entreprises avec les régions ne sont pas totalement définies.

A. — Les contrats de plan laissent subsister des interrogations

1. — *L'information du Parlement*

Les premiers contrats de plan Etat-entreprises publiques signés au cours du premier semestre 1983 sont destinés à assurer la cohérence entre les orientations générales de la politique des pouvoirs publics. En premier lieu, votre commission déplore de n'avoir pu disposer que **d'une version abrégée** de ces documents qui semble être la reproduction des communiqués de presse publiés à l'occasion de la signature des différents contrats. Le Ministre de l'industrie a précisé, lors du débat budgétaire concernant l'industrie, que seuls les membres des conseils d'administration des entreprises concernées ont reçu communication de l'intégralité de ces documents. Votre commission s'étonne que le Parlement ne puisse disposer d'un document, pourtant essentiel, pour apprécier la politique qui sera suivie dans ces entreprises au cours de la période de Plan, dans le respect du secret des affaires. **Comment le Parlement pourrait-il exercer son contrôle sans connaître les règles du jeu ?**

C'est donc sur des documents incomplets que votre commission se voit contrainte de fonder ses observations. Il convient de souligner par ailleurs le retard dans la parution du décret concernant le régime juridique des contrats de plan. Dans ces conditions, votre commission s'interroge encore sur les procédures de contrôle, de révision et de rupture éventuelle de ces contrats.

2. — *L'hétérogénéité des contrats*

En second lieu, votre commission s'étonne de l'hétérogénéité des données contenues dans les différents plans. C'est ainsi qu'en matière d'investissement certains prévoient des engagements globaux en volume global sur la période du contrat et un engagement particulier pour 1983 (EMC, Renault) ; les uns limitent leurs engagements à la seule année 1983 (Saint-Gobain, Rhône-Poulenc, C.G.E. et Thomson) ; et d'autres comportent à un engagement global sur la durée du contrat (Usinor, Sacilor, CDF Chimie et PUK) ; enfin l'un d'eux ne prévoit aucune disposition dans ce domaine (CII Honeywell Bull).

De même, certains fixent un cadrage financier alors que d'autres ne prévoient aucun engagement dans ce domaine.

Enfin, et d'une manière plus générale, il est surprenant qu'il n'y ait pas de concordance entre la durée de ces contrats et celle du IX^e Plan, compte tenu de l'importance conférée à ces contrats par le Gouvernement, dans le cadre de la planification. A cet égard, votre commission constate que si certains contrats de plan couvrent la période 1982-1986 et d'autres 1983-1987, aucun d'entre eux ne coïncide avec la durée du IX^e Plan, soit 1984-1988. Cette situation est pour le moins paradoxale et votre commission souhaiterait avoir des explications à ce sujet.

B. — Le rôle de l'Etat actionnaire n'est pas clairement affirmé

Ainsi que votre rapporteur vient de le souligner, les règles financières du jeu ne sont pas fixées par les contrats de plan ni par la seconde loi de plan. Or, le projet de loi réaffirme le rôle déterminant que les entreprises nationales doivent jouer dans la modernisation industrielle. Votre commission aurait souhaité pouvoir disposer d'une estimation de l'effort financier qui sera consenti par l'Etat au cours de la période du plan. Les sommes qui devront être dépensées sont en effet considérables, si l'on en juge par les dotations en capital consenties en 1982 (7 milliards de francs) et 1983 (12,5 milliards de francs) ainsi que celles prévues pour 1984 (12,8 milliards de francs). A ces aides s'ajoutent en outre les prêts participatifs des banques et les aides, de droit commun, dont bénéficie le secteur public.

Il est probable que les besoins du secteur public industriel ne diminueront pas au cours des cinq prochaines années, compte tenu du rôle de moteur de l'investissement qui leur est assigné par les pouvoirs publics.

Dans ces conditions, il est indispensable que le rôle de l'Etat actionnaire soit clairement affirmé : la seconde loi de plan ne fournit aucune réponse à cette interrogation légitime. Elle se borne à indiquer que « le principe de l'autonomie de gestion doit permettre l'établissement de relations financières claires entre les entreprises publiques et l'Etat pour assurer un effort d'investissement soutenu ». Votre commission ne saurait se contenter de cette vague affirmation de principe. Elle partage sur ce point l'opinion de la commission des Finances de l'Assemblée nationale qui « souhaite que des indications plus claires soient fournies sur le rôle que l'Etat doit assumer à leur égard en tant que tuteur, en tant qu'actionnaire ou en tant que banquier ».

C. — Les relations entre les entreprises et les régions ne sont pas définies

La seconde loi de plan affirme la nécessité de l'information des régions sur le contenu des contrats de plan Etat-entreprises. Le texte déposé à l'Assemblée nationale prévoyait « qu'une information régulière des régions devra être assurée par les sociétés nationales sur le contenu et l'exécution des contrats de plan Etat-entreprises publiques ». Votre commission approuve cette précision, mais considère qu'une simple obligation d'information n'est pas suffisante pour instaurer la concertation réelle qui peut s'imposer, compte tenu de l'importance pour la vie économique de certaines régions, de l'implantation d'entreprises nationalisées (40 % des activités productives de la Lorraine, 50 % des activités productives des Pays de Loire). La coordination de l'action des régions et du secteur public est en effet indispensable, ne serait-ce que pour assurer une concordance entre les contrats de plan Etat-régions et le contenu régional des contrats de plan Etat-entreprises. Il conviendrait donc que les régions reçoivent communication de l'intégralité desdits contrats.

D. — Le bilan des contrats de plan

La seconde loi de plan laisse donc subsister de nombreuses incertitudes concernant les contrats de plan. Votre commission insiste sur la nécessité de la transparence dans ce domaine. Et puisque les contrats de plan sont l'instrument essentiel de la politique industrielle, elle émet le vœu que le Parlement puisse bénéficier de ces documents ; de même que les régions concernées (1).

Elle considère toutefois que la procédure mise en place est bien lourde, « consommatrice de temps » selon l'expression d'un des responsables d'entreprises nationalisées. Les contrats de plan viennent parfois en complément utile de la planification interne de groupes considérés, souvent mise en place depuis plus de 10 ans. A défaut de mobiliser les personnels, ces contrats semblent avoir le mérite de les « sécuriser, même si certaines décisions gouvernementales, relatives à des prises de participation autorisées ou refusées, ont nourri des amertumes légitimes. L'effet de ces contrats de plan pourrait en revanche être

(1) Il n'est peut-être pas inutile de rappeler le dernier alinéa de l'article 11 de la loi de 29 juillet 1982 qui dispose : « Avant sa conclusion, le projet de contrat de plan est transmis pour information aux institutions représentatives du personnel qui sont également informées des conditions de l'exécution du contrat. »

positif au niveau des actions de développement régional. Ainsi, Saint-Gobain a-t-il licencié 3 000 personnes, tout en embauchant 1 500 et en aidant à la création de 2 500 emplois, ce qui dégage un bilan positif et flatteur ; bénéfique également au niveau des actions de codéveloppement d'actions de recherche avec des P.M.E.

L'état des contrats de plan permet enfin d'esquisser un catalogue des faiblesses de nos entreprises et des insuffisances de la politique industrielle actuelle :

- Les contrats de plan ne semblent guère précis sur la stratégie à l'étranger des grands groupes français (1).

- les dotations affectées aux groupes performants (Saint-Gobain, C.G.E.) sont tout à fait insuffisantes eu égard à la rentabilité économique qui ne manquerait pas d'avoir un effort additionnel de la collectivité. Au strict point de vue économique, les dotations ne sont donc pas optimalement allouées.

- certaines entreprises ne pourront plus longtemps continuer à enregistrer des pertes en France et dégager des bénéfices à l'étranger.

Enfin, votre rapporteur ne saurait taire une des impressions majeures qu'il ressent : les contrats de plan sont négociés et conclus sans que le vote de la seconde loi de plan ne puisse avoir la moindre chance de les orienter ou de les modifier.

II. — LES CONTRATS ETAT-RÉGION

A. — Une procédure qui devra faire ses preuves

Le IX^e Plan précise la notion de contrat de plan. Ces contrats comporteront des actions ayant « un intérêt particulier pour les régions pour lequel les parties s'associent à l'exécution du plan natio-

(1) Nous trouverions peut-être une explication à ce silence en comparant les propos de M. Taddei sur la seconde loi de plan (p. 19) :

« Il faut regretter en revanche que n'ait pas été clairement affirmé le rôle moteur des investissements français à l'étranger pour la conquête de nouveaux marchés » avec les propos de M. Planchou sur la première loi de plan :

« Le rapport sur le IX^e Plan reste par ailleurs très discret sur le problème des investissements à l'étranger, de même que sur la politique qui sera suivie par le Trésor et la C.O.F.A.C.E. en matière de crédits à l'exportation. Or, les études révèlent l'accroissement constant du volume des crédits commerciaux consentis aux acheteurs étrangers de produits français, ainsi qu'une accélération de nos investissements à l'étranger, qui ne sont pas compensés par le volume des investissements étrangers en France.

« Il serait souhaitable que la deuxième loi de Plan affiche la ligne susceptible de contribuer à une meilleure articulation du marché interne et du marché mondial, et à une maîtrise accrue de notre balance des capitaux ».

nal dans le cadre de ses programmes prioritaires d'exécution » et des actions d'intérêt régional contribuant à la réalisation d'objectifs compatibles avec le plan. Ceci conduit à retenir des projets co-financés dont l'Etat sera le plus souvent maître d'ouvrage.

1. — *Une procédure complexe*

La procédure d'élaboration des contrats de plan est longue et complexe. Les régions ont d'abord préparé un avant-projet de plan régional qui a fait l'objet d'une négociation avec les commissaires de la République sur la base d'un mandat défini par le C.I.A.T. (Comité interministériel d'aménagement du territoire) en avril 1983. En juillet dernier, le C.I.A.T. a été saisi des réponses des régions ; il a rendu des décisions transmises ensuite aux régions ; ces dernières ont adressé au gouvernement, le 1^{er} novembre dernier, un projet qui sera soumis au C.I.A.T. prochainement. A l'issue de ce nouvel examen, les conseils régionaux recevront une proposition définitive de contrat. La phase ultime de la procédure interviendra après l'adoption des budgets régionaux de 1984, ce qui est regrettable.

2. — *Une procédure floue*

Il faut relever de nombreuses incertitudes. En premier lieu, seuls les contrats particuliers sont assortis d'engagements financiers. D'autre part, la plupart des régions ignorent le contenu précis des contrats de plan Etat-entreprises alors que dans certains cas, le secteur nationalisé représente la moitié de l'activité productive régionale. En outre, certains ministères concluent directement des conventions particulières avec des collectivités locales sans que les régions en soient toujours informées, alors que ceci a nécessairement des répercussions sur le budget, le plan et le contrat de la région. Enfin, la multiplication des parties prenantes qui se substituent à l'Etat contribue à une certaine confusion ; en effet, il semble qu'une pratique s'instaure selon laquelle l'Etat n'assure pas complètement la fonction de coordination qui lui incombe et renvoie à des établissements publics ou des institutions spécialisées.

Reste enfin le problème des garanties de financement des contrats de plan. Il faut noter que ceux-ci engagent les régions de façon importante. Selon les informations communiquées à votre commission en 1984, la part des budgets des régions affectée aux contrats de plan sera

en moyenne de 30 à 35 %. En ce qui concerne la part de l'Etat, aucun échéancier n'est prévu et rien ne préserve les régions des effets de la régulation conjoncturelle.

B. — Une procédure qui s'inscrit dans le cadre de la politique générale de décentralisation

La décentralisation administrative et économique est un enjeu majeur de la période couverte par le IX^e Plan. Le programme prioritaire n° 9 y est consacré. Par ailleurs, le rapport annexé au projet de loi recommande la décentralisation des décisions financières.

L'examen du plan est l'occasion de reconsidérer les problèmes financiers posés par les transferts de compétences et, d'analyser les conditions de l'allocation des ressources dans le cadre de la nouvelle politique d'aménagement du territoire.

1. — *Les problèmes financiers posés par les transferts de compétences*

Le programme prioritaire n° 9 prévoit une simplification des concours de l'Etat aux collectivités locales, tenant compte de l'expérience de globalisation des subventions d'équipement. Il propose également l'extension à l'ensemble des régions du régime de la dotation globale de fonctionnement.

Le principe de la loi du 7 janvier 1983 est que tout transfert de compétence doit s'accompagner d'un transfert financier de l'Etat au profit de la nouvelle collectivité responsable. Quelques exemples conduisent votre commission à exprimer des inquiétudes sur les applications de ce principe.

a) *L'urbanisme*

Il s'agit, en premier lieu, du transfert aux communes de la compétence d'élaboration des documents d'urbanisme et de délivrance des autorisations d'occupation du sol. L'un des objectifs de la loi du 7 janvier 1983 est d'inciter les communes à adopter des documents d'urbanisme, ceci résulte du principe de constructibilité limitée qui s'appliquera aux communes dépourvues de plan d'occupation des sols. Logi-

quement, le nombre des communes qui élaboreront des documents d'urbanisme devrait sensiblement augmenter à partir de 1984. Pour accomplir cette tâche, les communes ont le choix entre la mise à disposition gratuite des services de l'Etat et la création de leurs propres services financés par les crédits issus de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.). Or, dans le cadre du budget de 1984, 47 millions de francs ont été transférés à ce titre au budget du ministère de l'intérieur (D.G.D.). Le montant des crédits transférés correspond aux dépenses de l'Etat affectées à l'élaboration des documents d'urbanisme à la date du transfert qui, par définition, ne tient pas compte de la demande globalement accrue des communes ou suppose un redéploiement très important des moyens des services extérieurs de l'Etat. Des incertitudes pèsent donc sur les moyens mis à la disposition des collectivités pour exercer leurs nouvelles compétences.

b) La formation professionnelle et les transports

En ce qui concerne la formation professionnelle, les élus s'accordent pour estimer que les conditions du transfert ont été difficiles et que les ressources attribuées par l'Etat ne couvrent pas l'intégralité des dépenses engendrées par l'application des conventions.

Dans certains cas, pour les transports scolaires par exemple, les modifications réglementaires décidées par l'Etat n'ont pas été accompagnées des mesures financières correspondantes.

Cependant, le programme prioritaire prévoit un sous-programme particulier de soutien des transports collectifs régionaux et locaux qui prévoit notamment la conclusion de contrats de développement particuliers entre l'Etat d'une part et les départements ou les régions de l'autre.

Néanmoins, d'une façon générale, il est inéluctable que la décentralisation entraîne un surcoût de fonctionnement des services dans la mesure où elle conduit à un partage des responsabilités qui implique de nouveaux moyens.

c) L'évolution de la fiscalité locale

Les réponses du plan à ces problèmes diffèrent du principe précédemment énoncé puisque le rapport annexé renvoie pour l'essentiel à une réforme de la fiscalité locale et invite les collectivités locales à pratiquer une politique d'emprunt active.

En matière fiscale, le plan propose une adaptation progressive de la taxe professionnelle, des taxes foncières et de la taxe d'habitation. Ceci était déjà annoncé dans la première loi de plan. Parallèlement, la révision des critères de péréquation de la taxe professionnelle est envisagée et le gouvernement tentera d'améliorer la transparence de la fiscalité en donnant une priorité aux concours de l'Etat par rapport aux mécanismes de péréquation des ressources propres des collectivités locales.

A ce sujet, ainsi que l'a noté la mission d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation, une confusion s'est instaurée entre péréquation des ressources et compensation des charges nouvelles correspondant aux transferts de compétence. Elle risque de conduire très rapidement à des problèmes d'équilibre budgétaire très délicats pour un certain nombre de communes, de départements et de régions.

Les termes très laconiques du IX^e Plan paraissent insuffisants pour apporter une solution à ces problèmes. On discerne mal les intentions du gouvernement quant aux évolutions respectives de la fiscalité locale et des transferts de l'Etat aux collectivités décentralisées et aux régions.

Votre commission est d'autant plus inquiète que le même programme prioritaire indique que les collectivités locales « devront être en mesure de disposer des ressources d'emprunt nécessaires à la poursuite de leur effort d'équipement » ; celui-ci devant être axé prioritairement sur l'assainissement et les transports. On attend en outre que les collectivités locales financent également des actions favorisant la modernisation des activités productives.

Par ailleurs, le plan recommande une fois encore une décentralisation des réseaux des institutions financières. Il est précisé que les seuils de compétence en francs constants des délégations régionales seront relevés et qu'on procèdera à une harmonisation de ces seuils entre les établissements équivalents. Fort bien. Espérons que l'exécutif triomphera des réticences qui ont toujours freiné la mise en oeuvre d'une telle recommandation formulée déjà à plusieurs reprises dans le passé.

En outre, la mobilisation des ressources locales et la coordination des financements devraient s'opérer au sein de la conférence financière régionale qui réunit les élus, les représentants des administrations, des partenaires sociaux et des institutions financières. Cependant, cette conférence n'est pas un organe de décision, elle ne peut donc résoudre tous les problèmes posés par la multiplication des projets co-financés, en particulier au niveau régional.

2. — *L'allocation géographique des ressources : des imprécisions*

Indépendamment des problèmes évoqués précédemment (fiscalité locale, dotations globales), il convient de s'interroger sur les modalités de l'allocation des ressources dans un contexte de crise économique prolongée. Sur quelles bases les ressources sont-elles distribuées ? Comment l'Etat entend-il corriger les disparités entre les régions et soutenir le développement des zones défavorisées ?

Votre commission constate avec satisfaction que le programme prioritaire n° 9 prévoit des actions dans le domaine de l'information économique, sociale et géographique aux niveaux régional et local. Ceci a été maintes fois demandé par votre commission lors des discussions budgétaires. Une connaissance approfondie de l'état économique des régions est le préalable indispensable à toute mesure de l'efficacité des actions engagées. Il faut également assurer le suivi des politiques mises en oeuvre alors qu'actuellement, par exemple, les statistiques ne permettent pas d'apprécier clairement l'effet des aides à la localisation d'activité sur la situation économique d'une région. Il est donc opportun de combler cette lacune.

Votre commission souligne les obstacles qui s'opposent actuellement à l'utilisation par les collectivités locales et les régions des données détenues par les administrations. Les différents ministères ont leurs propres méthodes de travail et leurs banques de données répondent à des normes techniques qui rendent très difficile leur exploitation par d'autres usagers. La commission qui rassemble périodiquement sur ce problème des représentants de l'Etat, des collectivités locales et des régions, n'a pu encore trouver de solution satisfaisante.

Avec la réforme des procédures d'attribution des crédits du F.I.D.A.R. (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) et l'institution de la prime d'aménagement du territoire (P.A.T.), le gouvernement s'est engagé dans une politique d'aménagement du territoire tenant compte de la décentralisation. Les collectivités locales ont le droit d'intervenir directement dans le domaine économique sur leurs ressources propres. Le neuvième Plan prévoit qu'elles pourront bénéficier de concours de l'Etat au titre des contrats de plan pour financer des actions de promotion de développement local.

Les régions ont un rôle majeur : elles peuvent intervenir dans les mêmes conditions que les collectivités locales, mais surtout elles ont la responsabilité de la planification régionale et elles participent directement aux procédures précitées (F.I.D.A.R., P.A.T.).

Cette évolution ne saurait conduire à un effacement total de l'Etat qui doit garantir la solidarité entre les régions. On s'étonnera donc de la brièveté des propositions du plan sur ce point. Quatre grands objectifs très généraux sont proposés : le renouveau des régions de conversion industrielle, la solidarité avec l'Outre-Mer, le rééquilibrage des zones encore sous-industrialisées et sous-équipées du territoire et le développement décentralisé des activités tertiaires. Le rapporteur du projet à l'Assemblée nationale a lui-même regretté le caractère lacunaire et imprécis de ces objectifs. On aurait souhaité que les orientations proposées soient plus détaillées.

Quant aux moyens, votre commission s'étonne que les dotations du F.I.A.T. (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) et du F.I.D.A.R. soient présentées simultanément comme les instruments de la politique nationale d'aménagement du territoire et les moyens de financement des contrats de plan. Il est d'ailleurs significatif que dans « l'annexe jaune » au projet de loi de finances pour 1984, les moyens afférents aux sous-programmes 2, 3 et 4 soient globalisés. Ce document n'est d'ailleurs pas cohérent avec le tableau de financement annexé au programme n° 9.

On peut concevoir que, pour des projets d'intérêt national, l'Etat soit conduit à engager des opérations d'aménagement du territoire auxquelles les régions n'entendent pas participer et qui n'entrent pas dans le cadre des contrats de plan. Il y a donc là une imprécision regrettable quant à la répartition prévisionnelle des moyens budgétaires affectés à l'aménagement du territoire, tout au moins pour l'exercice 1984. Cette technique habile permet d'éluder la question des élus sur le montant précis des financements de l'Etat affectés dans les contrats de plan à des actions demandées par les régions

DEUXIÈME PARTIE

LES APPROCHES SECTORIELLES

CHAPITRE PREMIER

LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE

Lors de l'examen du projet de première loi de Plan, votre commission avait observé, en le déplorant, qu'aucun programme prioritaire d'exécution spécifique n'était consacré à la filière agro-alimentaire. Il avait en effet semblé à votre commission qu'il était contradictoire d'affirmer le caractère stratégique de l'agriculture et des industries qui en valorisent les produits et de ne pas engager un programme coordonné de développement de ce secteur.

Le Gouvernement avait justifié l'absence de P.P.E. pour la filière agro-alimentaire par la volonté de ne pas traiter ce secteur d'activités comme un domaine à part, en marge de l'économie globale. Votre commission aurait pu souscrire à cette analyse si l'agriculture avait reçu une priorité effective dans les P.P.E. intersectoriels qui la concernent. Il ne semble pas que cette condition se trouve remplie, même si, il est vrai, l'agriculture n'est pas absente du Plan. M. Jean Le Garrec, Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé du Plan et de l'Aménagement du Territoire, a indiqué, devant votre commission, que les huit P.P.E. qui concernent l'agriculture, les industries agro-alimentaires et la forêt, mobiliseront 17,9 milliards de francs au cours des cinq années du Plan.

I. — LA JUXTAPOSITION D'ÉLÉMENTS DISPARATES

Tout d'abord, on se doit de constater, en parcourant les dispositions des P.P.E. qui touchent le secteur agro-alimentaire que la juxtaposition d'objectifs ponctuels ne suffit pas à définir une politique cohérente. Une certaine recherche de cohérence est certes engagée au travers de « l'approche sectorielle » ; mais ces développements ne s'intègrent pas, à proprement parler, au Plan.

L'étude des différents P.P.E. comportant des actions en faveur de l'agriculture et des I.A.A. (Industries agro-alimentaires) met en évi-

dence une sorte d'application parfois malaisée, sur le plan de la rationalité, à rattacher a posteriori à tel P.P.E. des réalisations en fait éloignées du thème effectif du programme. Ainsi, on conçoit mal la relation intellectuelle et concrète entre le P.P.E. n° 1, « moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne », et l'objectif figurant au sous-programme n° 3 de développer le drainage et l'irrigation, quelle que soit d'ailleurs l'importance décisive de l'hydraulique pour la productivité des exploitations. Cet exemple confirme qu'il eût été préférable, tant pour la rationalité de la présentation, que pour la crédibilité du Plan, de doter l'agriculture et l'agro-alimentaire d'un programme spécifique. Sans tomber dans une approche particulariste de l'agriculture, on se doit en effet de souligner que les caractéristiques du développement agricole se prêtent mal à une dispersion de ses composantes entre différents programmes de nature horizontale.

II. — L'AGRICULTURE N'EST PLUS UN SECTEUR PRIORITAIRE

La vérification du caractère insuffisamment prioritaire de l'agriculture dans le Plan est fournie par les modalités de son exécution par le projet de loi de finances pour 1984.

A. — Des insuffisances

Dans le projet de budget pour 1984, 6,5 % seulement des crédits contribuant au financement des P.P.E. bénéficient à des programmes qui concernent l'agriculture et l'agro-alimentaire.

L'ensemble des actions inscrites dans les différents programmes prioritaires d'exécution du IXe Plan et concernant le secteur agricole, agro-alimentaire et forestier, représente, pour 1984, un montant de 3 312 millions de francs (soit 2 180 millions de francs en dépenses ordinaires et 1 132 millions de francs en autorisations de programmes), en progression de 13,9 % par rapport aux crédits correspondants en 1983.

Au titre du P.P.E. n° 1, « Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne », 681 millions de francs sont consacrés à l'agro-alimentaire, soit le quart des autorisations de

programme inscrites au projet de budget de 1984 dans le cadre de l'exécution du Plan pour ce qui concerne le secteur agricole. Les trois quart des dotations sont affectées à l'hydraulique agricole.

Malgré l'institution d'une commission mixte de surveillance des l'objectif tendant à favoriser les investissements productifs dans le secteur agricole. Ainsi, les autorisations de programme du chapitre 61-56 allouées aux équipements de stockage, de conditionnement et aux abattoirs publics diminuent de 7,4 % alors que les trois P.P.E. nos 5, 7 et surtout 1, retiennent ces secteurs comme prioritaires. Comment, en effet, affirmer la nécessité d'améliorer la capacité de stockage des produits agricoles pour favoriser l'expansion des ventes sur les marchés extérieurs et tolérer une diminution de 5,4 % des autorisations de programme correspondant à ces équipements ? La suppression des prêts à moyen terme ordinaire va en effet priver les exploitants et les coopératives d'un instrument privilégié d'investissement. De même peut-on relever comme contradictoire avec la nécessité de stimuler les investissements productifs dans les entreprises agro-alimentaires la diminution de 10 % des crédits servant au financement de la prime d'orientation agricole.

Plus généralement, il ne semble pas que le P.P.E. n° 1 et ses applications budgétaires appréhendent dans sa globalité l'objectif de contribuer à l'amélioration de la productivité des exploitations.

Cette finalité, il est vrai, est poursuivie également par la mise en oeuvre du P.P.E. n° 2 qui consacre 1,3 milliard de francs sur 13 milliards à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles. On observera toutefois qu'en ce domaine, les « états généraux du développement agricole » n'ont pas encore débouché sur la formulation d'un projet cohérent dont on ne peut trouver trace, par voie de conséquence, dans le Plan.

Le secteur agricole apparaît comme un parent pauvre dans le P.P.E. n° 3 consacré à la recherche : les autorisations de programme prévues pour sa réalisation : 10 milliards de francs ne bénéficient que pour 0,2 % à l'agriculture. Peut-être des crédits relevant du Ministère de l'industrie et de la recherche qui exerce la tutelle sur l'Institut national de la recherche agronomique (I.N.R.A.) concourent-ils à des actions prioritaires de recherche dans le domaine agro-alimentaire.

Sur les deux milliards du P.P.E. n° 5 tendant à réduire la dépendance énergétique, 235 milliards de francs vont au secteur agricole. Il s'agit de promouvoir l'utilisation à des fins énergétiques de denrées ou de sous-produits de l'agriculture et des industries d'aval.

B. — Emploi et exportation

L'agriculture n'est que très marginalement concernée par le P.P.E. n° 6, « agir pour l'emploi ». Sur les cinq milliards de francs, 40 millions sont destinés au financement d'opérations groupées d'aménagement foncier (O.G.A.F.) devant déboucher sur l'installation de jeunes exploitants. A cet égard, on notera la diminution en termes réels (+ 5,7 % en francs courants) des crédits servant à l'attribution de la dotation d'installation.

Le secteur agro-alimentaire est appréhendé, dans le Plan, pour sa contribution à l'équilibre de la balance commerciale. Dans cette perspective, 18,6 % des sommes engagées au titre du P.P.E. n° 7, « vendre mieux en France et à l'étranger », vont à l'agro-alimentaire. Cette priorité relative s'exprime dans le budget avec l'accroissement de crédits du fonds d'intervention stratégique et le maintien des dotations allouées à la société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), dotations qu'il avait été envisagé d'amputer voici quelques mois.

Les 6 millions de francs dégagés au titre du P.P.E. n° 9 « réussir la décentralisation », devraient être utilisés pour financer l'étude des chartes intercommunales et d'actions d'animation. On observera qu'à la fin de 1983, le décret précisant les modalités d'établissement de ces documents d'aménagement n'a toujours pas été publié.

Enfin, les 102 millions de francs engagés dans le budget pour 1984 en application du P.P.E. n° 12, « Améliorer la justice et la sécurité », iront à des actions de prévention des incendies de forêt, des risques naturels en haute montagne et à la surveillance de la qualité des eaux. Rien ne semble cependant prévu pour l'élaboration des plans d'exposition aux risques naturels.

Sans doute serait-il excessif de prétendre que l'agriculture est absente du IXe Plan. L'impression qui prévaut, à l'examen des P.P.E. qui la concernent, est que ce secteur a été appréhendé de manière fragmentaire et disparate par les programmes prioritaires d'exécution. Au total, on ne trouve pas dans le Plan la définition d'une politique agricole cohérente et volontariste. Enfin on se doit de souligner que certains choix budgétaires de la loi de finances pour 1984 s'inscrivent en contradiction avec les options et les priorités du Plan. Comment dès lors ne pas comprendre la déception des organisations professionnelles qui redoutent que le développement agricole ne soit plus une priorité de l'action gouvernementale.

CHAPITRE II

L'INDUSTRIE

Confirmant la priorité affirmée dans le plan intérimaire et la première loi de plan, la modernisation industrielle fait l'objet du programme prioritaire d'exécution n° 1, destiné à permettre aux entreprises françaises d'adapter leurs méthodes de production à la révolution technologique en cours.

Ce programme de modernisation a deux objectifs : il vise d'une part à encourager la diffusion des nouvelles technologies dans les industries manufacturières et l'artisanat, d'autre part à développer une offre compétitive de biens d'équipements modernes (depuis les composants de base jusqu'aux machines spécialisées) assurant une maîtrise nationale des technologies de pointe et préservant l'équilibre des échanges en matière de composants et de biens d'équipement.

Par ailleurs, la seconde loi de IX^e Plan porte une attention particulière au secteur des services qui se voient confier la mission d'assurer aux meilleures conditions de coût et d'efficacité la modernisation des méthodes, des qualifications et des structures de l'appareil productif.

Enfin, ce programme s'appuie sur le développement de l'épargne et son orientation vers la modernisation des activités productives.

Si votre commission approuve la priorité donnée aux nouvelles technologies et l'objectif d'amélioration de la commercialisation et des services, elle considère cependant que la seconde loi de plan présente de nombreuses carences dans la définition des orientations industrielles par secteurs, que l'incertitude demeure quant au rôle dévolu aux entreprises nationalisées et que les mesures proposées en matière de financement ne prennent pas suffisamment en compte les difficultés des entreprises.

I. — LES CARENCES DU PLAN DANS LA DÉFINITION DES PRIORITÉS INDUSTRIELLES PAR SECTEUR

En dehors de la priorité absolue que constituent la filière électronique et la productique, les orientations industrielles par secteurs sont absentes de la seconde loi de plan, tant au niveau des programmes prioritaires d'exécution que des développements sectoriels de la troisième partie.

A. — La priorité donnée à l'électronique et à la productique : un choix ambitieux pour l'avenir

Le gouvernement a décidé de donner la priorité à l'avenir, c'est-à-dire aux nouvelles technologies constituant le coeur de la révolution industrielle, se fixant pour objectif de faire de la France le troisième pôle électronique du monde.

La stratégie proposée est la poursuite des efforts pour la diffusion des nouvelles technologies et la recherche d'une maîtrise économique dans la conception et la fabrication des produits de pointe.

Cet objectif implique un effort de formation sans précédent, qui fait l'objet d'une programmation dans le cadre du PPE n° 2 dont l'enveloppe financière représente 26,1 % de l'ensemble des dépenses programmées. La maîtrise des nouvelles technologies sera développée tant dans le cadre de la poursuite de base que par la formation permanente. La formation dans les secteurs de biens d'équipement mécaniques, électriques et électroniques fera l'objet d'une convention cadre.

La seconde loi de plan ne contient aucune mesure nouvelle pour la réalisation de ces objectifs. Elle reprend en fait les dispositions figurant dans le plan « filière électronique » adopté le 28 juillet 1982 et complété le 27 septembre 1983, et dans le plan productique approuvé le 5 octobre 1983 et qui complète le plan machine outil de 1981.

Votre commission a approuvé ces différents plans qui visent, selon le chef de l'Etat, à « faire faire à la France le saut qualitatif afin qu'elle ne rate pas le train du XXI^e siècle ».

Elle considère en effet qu'il est indispensable de rénover le tissu industriel français.

Les sommes qui seront engagées au cours du IX^e Plan sont considérables : au titre de la diffusion des nouvelles technologies, une enveloppe de 2,36 milliards de francs en dépenses ordinaires et de près de 5 milliards de francs en AP (autorisations de programme) est prévue pour l'ensemble des actions d'encouragement rémunérées ; quant à la réalisation du second objectif « favoriser l'émergence d'une offre compétitive pour les biens d'équipement avancés, elle bénéficiera de 6,8 milliards d'autorisations de programme, destinés à la poursuite du plan machine-outil et à la mise en oeuvre du plan productique.

Cet effort s'est déjà traduit dans le budget de 1983 puisque les crédits prévus en faveur de l'informatique et l'électronique s'élevaient à 1,3 milliard en AP, progressant de 111,3 % par rapport à 1982 et que les crédits accordés à l'agence de l'informatique, à l'Institut national de l'Informatique ou au Centre d'études des systèmes d'information des administrations ont progressé fortement.

Mais, votre Commission s'étonne de la faiblesse de la part des dotations en capital versées par l'Etat aux entreprises publiques du secteur qui n'a représenté que 18 % du total (2,2 milliards de francs). N'y-a-t-il pas là une contradiction avec la priorité affirmée pour la filière électronique, surtout compte tenu de l'importance des entreprises nationalisées (50 % de l'activité) dans ce secteur ?

Dès 1984, première année d'exécution du IX^e Plan, le même problème risque de se poser. L'effort est certes poursuivi puisque la filière recevra 1,5 milliard auxquels s'ajouteront 300 millions de francs destinés à l'Agence de l'Informatique et 1,6 milliard imputés sur le budget annexe des PTT. Mais, il est probable que du fait de la dégradation de la situation de la sidérurgie, celle-ci recevra encore en 1984 une part prépondérante des dotations en capital de l'Etat. Votre commission s'interroge, dans ces conditions, sur la réalité et la cohérence de la priorité accordée à la filière électronique. Elle souhaiterait également savoir si l'objectif d'engager 140 milliards d'investissements, à l'horizon 1986, qui figurait dans le plan filière électronique de 1982, est maintenu. Il semble en effet avoir disparu de la seconde loi de plan, aussi bien dans le PPE n° 1 que dans l'approche sectorielle relative à l'industrie. Sur ces 140 milliards d'investissements, 60 milliards devaient résulter de l'effort financier de l'Etat, représentant une moyenne annuelle de 15 milliards par an d'ici 1986. Sans doute l'objectif était-il trop ambitieux si l'on en juge par les résultats de la première année d'exécution du Plan filière électronique. Votre commission souhaiterait connaître les intentions du gouvernement à ce

sujet. Elle considère de toute façon que l'objectif de 80 milliards de francs d'investissements par les entreprises sera très difficile à atteindre.

Elle insiste enfin pour que le gouvernement, qui a opéré un choix résolu en faveur de la filière électronique et de la productique, se donne les moyens de gagner ce pari audacieux et joue pleinement son rôle d'actionnaire en faveur des entreprises publiques du secteur.

**B. — La prise en compte du rôle des services
dans la modernisation industrielle : une innovation intéressante**

Pour la première fois, le plan prend le parti de mettre davantage l'accent sur la contribution que le commerce et les services peuvent apporter à la modernisation du secteur industriel et à l'amélioration de nos échanges avec l'extérieur. Le PPE n° 7 appelle en effet à une réorientation dans les comportements des agents économiques en leur apportant le soutien nécessaire pour acquérir une attitude offensive face à la concurrence ; le chapitre consacré, dans l'approche sectorielle, aux services reconnaît leur importance dans le système productif. En effet, avec 58 % de la population active, 57 % du produit intérieur brut et 40 % de la consommation des ménages, les activités de service concernent de nombreux aspects de la vie économique et sociale.

Le IX^e Plan reconnaît donc leur importance et propose de faciliter la mutation de l'industrie en améliorant d'une part l'organisation des fonctions de production, de stockage, de gestion et d'information (notamment en facilitant l'accès de l'industrie aux moyens de communication modernes) et d'autre part le fonctionnement des circuits de commercialisation (développement des études de marchés, informatisation des données de vente...).

L'objectif est donc de favoriser le professionnalisme des prestataires de service, d'améliorer les relations interentreprises par la recherche de convergences d'intérêts et de permettre l'émergence d'une offre de services adaptée aux besoins des PME, et au plan international d'une offre française de haut niveau dans le domaine de conseil en gestion et de l'audit.

Votre commission se félicite de cette démarche qui tire les conclusions des remarques présentées par le Conseil économique et social. Elle considère que le développement des services est d'autant plus

indispensable que, d'après une enquête réalisée par un groupe de travail lors de la préparation du IX^e Plan, ces activités jusqu'ici relativement épargnées par la crise vont être directement touchées par la baisse du pouvoir d'achat : selon l'hypothèse de croissance retenue (+ 2 % ou + 2,9 %), le commerce créera entre 3 900 et 14 600 emplois par an entre 1983 et 1988 (au lieu de 17 000 entre 1974 et 1981) et les services aux ménages de 12 000 à 27 000 seulement. C'est pourquoi il convient de prendre des mesures pour rechercher une meilleure intégration des fonctions de services dans les entreprises.

C. — La nécessité d'opérer des choix clairs concernant les secteurs clés de l'industrie

Mais, en dehors de la priorité affirmée aux nouvelles technologies, la seconde loi de plan ignore les grands secteurs industriels, n'y consacrant pas le moindre développement dans l'approche sectorielle relative à l'industrie.

Il est certes évident que l'ensemble des secteurs industriels bénéficieront des progrès technologiques qui seront obtenus du fait de la priorité accordée à l'électronique et à la productique. Mais ceci n'exclut pas la nécessité de fixer les grandes orientations concernant les principaux secteurs de l'industrie. A l'heure où certaines industries sont à un tournant vital pour leur avenir (citons à cet égard la sidérurgie, l'automobile ou la chimie), il est regrettable que le Plan ne précise pas la politique qui sera suivie au cours des cinq prochaines années, qu'il s'agisse du contenu des actions de restructuration ou du montant des soutiens financiers, qui compte tenu de leur importance exigeront des arbitrages. C'est ainsi que la sidérurgie, par exemple, du fait de la dégradation de sa situation a un poids prédominant dans la répartition des dotations en capital attribuées par l'Etat au secteur public : en 1983, le secteur a reçu 5,8 milliards de francs, soit 47 % du total des dotations accordées à l'ensemble du secteur public industriel. Or en dépit de cette aide considérable, les résultats financiers des deux sociétés sidérurgiques continuent de se dégrader et le déficit annoncé pour 1983 sera sans doute proche de celui de 1982, atteignant 8 milliards de francs. De sorte que la dotation prévue pour 1984 ne servira qu'à combler des déficits. Cette impasse financière se double d'une impasse industrielle puisque les plans de modernisation d'Usinor et Sacilor reposaient sur l'hypothèse ambitieuse d'une production d'acier de 24 millions de tonnes à l'horizon 1986 qui n'a pu être réalisée : elle ne dépassera pas 17 millions de tonnes en 1983 au lieu des 22 millions de

tonnes prévus. Les plans des deux groupes se trouvent donc inadaptés et la poursuite des investissements prévus condamnerait les installations à fonctionner en-deçà de 50 %.

Dans ces conditions, il apparaît indispensable à votre commission de réviser ces plans, en les ajustant à la baisse comme l'ont fait nos partenaires européens et de prendre en compte les problèmes de commercialisation ignorés jusqu'à présent. Le gouvernement a d'ailleurs chargé le professeur Judet de réétudier les perspectives à moyen terme de la sidérurgie. Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas abordé ces problèmes dans la seconde loi de Plan, qui concerne en partie la période considérée ? Votre commission estime aberrant que soit passée sous silence la politique qui sera suivie en faveur d'un secteur qui, personne ne l'ignore, devra continuer à recevoir près de la moitié des dotations en capital inscrites dans le budget chaque année, sans compter les fonds mobilisés en faveur de la convention sociale sidérurgique (1,5 milliard pour 1984) et les obligations convertibles du fonds d'intervention sidérurgique (estimées à 11,1 milliards de francs pour les cinq prochaines années).

L'importance des sommes en jeu nécessitera, compte tenu de la rigueur budgétaire qui s'impose à notre pays, de faire des choix douloureux entre les différents secteurs industriels. Il est donc regrettable que le Plan ne fixe pas les principales modalités des arbitrages qui seront nécessaires. Sans entrer dans le détail, il convient de rappeler qu'outre la sidérurgie, la chimie publique sera également très coûteuse : elle a reçu 3 milliards de francs en 1983, soit près du quart des dotations en capital, et devra bénéficier d'un soutien accru au cours des prochaines années pour relever les défis technologiques ; il est en effet indispensable de rationaliser les productions, de les harmoniser sur le plan intérieur et européen, de conquérir de nouveaux marchés et de restaurer l'autofinancement. Or compte tenu du temps perdu au cours des deux dernières années consacrées aux restructurations, l'effort d'investissement devra être important. C'est pourquoi votre commission aurait souhaité connaître les prévisions concernant l'évolution des trois acteurs principaux de l'industrie chimique. Par ailleurs et sans se limiter au secteur public, bien que celui-ci doive jouer un rôle déterminant en faveur de la modernisation industrielle et de l'investissement, votre commission aurait aimé connaître les objectifs de production ou d'emploi dans les industries telles que le textile ou l'automobile, qui devront améliorer leur compétitivité pour survivre.

Ainsi, même si l'approche horizontale par le biais des programmes prioritaires d'exécution conduit à ne négliger aucun secteur en ce

qui concerne la diffusion des nouvelles technologies, il paraît insuffisant à votre commission de se borner à cette orientation générale. Il est évident que des choix clairs devront être opérés au cours des cinq prochaines années, qui dépassent l'aspect purement technologique, et dont votre commission aurait souhaité être informée. Elle considère qu'il y a une contradiction entre la volonté affirmée de rénover le tissu industriel de la France et le fait d'ignorer totalement les principaux secteurs de l'industrie, même dans les développements figurant dans l'approche sectorielle.

II. — LES MESURES PROPOSÉES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT NE PRENNENT PAS SUFFISAMMENT EN COMPTE LES DIFFICULTÉS DES ENTREPRISES

Les entreprises françaises sont dans une situation financière très difficile comme en témoignent les résultats de 1982 pour les principaux groupes nationaux dont 12 sur 25 connaissent des résultats négatifs. Cette dégradation est illustrée par la multiplication des faillites qui ont progressé de 27 % pour les huit premiers mois de 1983 dans l'industrie (contre 13,7 % pour le reste de l'économie) entraînant la perte de 130 000 emplois. Cette situation est due à une politique économique s'effectuant au détriment des entreprises, augmentant leurs charges, ce qui se traduit par une détérioration de leur capacité d'autofinancement (— 25 % en deux ans) et compromet le retour à un réel dynamisme. Les charges que supportent les entreprises françaises sont en effet deux fois plus élevées qu'en République fédérale d'Allemagne, 3 fois plus qu'en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et au Japon.

Le gouvernement avait pourtant reconnu que l'augmentation des charges constitue un problème réel, puisque le Premier ministre a décidé en mars 1983 la constitution d'un groupe de travail paritaire, administration-patronat, en vue d'apprécier leur montant et leur évolution. Or, en dépit des conclusions du rapport publié en juin dernier, de la constitution d'une commission permanente de surveillance de l'évolution des charges et de la volonté exprimée par le ministre de l'industrie de remplacer le plus souvent possible, les aides à l'industrie par des allègements de charges, la seconde loi de Plan ne va pas réellement dans le sens d'une diminution des prélèvements obligatoires.

A. — La réduction des charges pesant sur les entreprises semble remise en cause

Malgré l'institution d'une commission mixte de surveillance de charges, le IX^e Plan ne tient guère compte des conclusions de celles-ci et se contente, dans le sous-programme n° 5 du PPE n° 1, consacré à l'orientation de l'épargne vers le financement de la modernisation des activités productrices, de prévoir que « certaines exonérations de charges sociales et fiscales pourraient être accordées de façon sélective et prioritaire aux entreprises mettant en oeuvre des programmes de productique dans les industries manufacturières ».

Contrairement aux affirmations du gouvernement, la diminution des charges n'est donc pas inscrite au rang des priorités.

On retrouve une évocation de ce problème dans un paragraphe de la partie consacrée au financement, qui pose le principe « que la pression des impôts et des cotisations à la sécurité sociale supportés par les entreprises ne seront pas accrus ».

Ces vagues affirmations semblent plus relever de la déclaration d'intentions que d'une volonté déterminée de réduire les charges pesant sur les entreprises et votre commission regrette que la seconde loi de Plan ne propose pas d'actions rigoureuses pour atteindre cet objectif. Dans ces conditions, elle craint que la stabilisation des charges ne demeure qu'un vœu pieux. Ceci est d'autant plus regrettable que le plan textile a prouvé que seuls les allègements de charge, permettent dans un premier temps la reprise des investissements.

B. — Des réponses inadaptées aux problèmes des entreprises

Le IX^e Plan propose une panoplie de mesures pour permettre le financement de la modernisation industrielle.

En ce qui concerne la politique de l'épargne deux dispositions viennent compléter le dispositif prévu par la loi du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la politique de l'épargne et la mise en place des comptes épargne pour le développement industriel (Codévi) pour alimenter le Fonds industriel de modernisation.

— les fonds salariaux destinés à stimuler l'épargne des salariés dans l'entreprise ;

— une amélioration des contrats d'assurance-vie afin de développer l'épargne liée à la préparation financière de la retraite et l'orienter vers le système productif.

Votre commission craint que deux types d'actions ne se heurtent à certaines difficultés ; en effet les partenaires sociaux ne semblent guère enthousiastes pour la mise en place des fonds salariaux ; quant à l'épargne en vue de la retraite, elle risque d'être conçue comme une remise en cause des régimes obligatoires de retraite.

En second lieu, le IX^e Plan propose des actions tendant à accroître l'efficacité du système financier, en améliorant l'intervention du système bancaire, et en développant l'action des institutions financières en faveur des fonds propres des entreprises.

Les propositions ne constituent pas une novation puisqu'elles découlent de l'application de la loi bancaire qui vient d'être soumise au Parlement.

S'agissant des mesures destinées à améliorer l'apport de fonds propres aux entreprises, votre commission se félicite que la seconde loi de Plan prenne en compte cette impérieuse nécessité pour que l'investissement productif redémarre.

Elle craint toutefois que les mesures d'incitation proposées n'aient qu'un impact limité, compte tenu de la difficulté pour le système bancaire de trouver des capitaux à risque. Les banques doivent en effet dégager des provisions très importantes pour couvrir leurs engagements à l'étranger et le marché obligataire est trop ponctionné par l'Etat et le secteur public pour jouer pleinement son rôle auprès du secteur privé.

Elle estime que seulement une politique de taux d'intérêts mieux adaptés aux besoins des entreprises permettra à celles-ci de disposer des moyens dont elles ont besoin. Par ailleurs, votre commission considère qu'il ne peut y avoir de politique sérieuse en faveur de l'investissement productif dans un système d'encadrement des prix : le retour à la liberté des prix est donc indispensable pour que nos entreprises puissent affronter la concurrence internationale.

Enfin, il convient de réaménager la fiscalité des entreprises, respectant le profit comme mesure du succès et comme moyen d'investir. A cet égard, il est nécessaire d'inciter l'épargne par l'allègement de l'impôt sur les placements à risque et sur leur rendement. Enfin, les entreprises ont besoin de moins de réglementation, notamment en matière d'emploi. Il conviendrait, pour certains secteurs, d'aménager la législation de façon à pouvoir moduler l'embauche en fonction des besoins de l'entreprise.

C. — La réforme des aides de l'Etat au secteur productif

Le IX^e Plan prévoit la mise en place, nécessairement progressive, d'un nouveau système d'aides devant s'inspirer des cinq principes suivants :

— un redéploiement des aides automatiques de soutien vers les aides négociées et finalisées (aides structurantes par contrat), notamment en faveur des entreprises ayant mis au point un plan de modernisation faisant l'objet d'une concertation avec les salariés ;

— un renforcement du caractère incitatif des aides, en généralisant les procédures de concours dégressifs et remboursables ;

— l'affirmation de la règle générale que toute nouvelle procédure d'aide a une durée de vie limitée et doit faire l'objet d'un réexamen en fonction d'une part de son efficacité constatée, d'autre part des modifications des conditions économiques ayant entraîné sa création ;

— la simplification et la déconcentration des procédures d'accès à ces aides de façon à réduire le coût administratif correspondant et accélérer les délais de décision et de mise en oeuvre ;

— une réorientation des aides vers les actions qui figurent dans les programmes prioritaires d'exécution du Plan.

Quant aux dispositions relatives aux opérations à l'exportation, elles seront maintenues mais adaptées de façon à suivre des pratiques internationales de telle sorte que les entreprises françaises ne soient pas pénalisées par rapport à leurs principaux concurrents.

Votre commission estime que la simplification du régime d'aides est indispensable en raison de leur prolifération, de leur inadaptation et de leur coût pour l'Etat. De plus, elle considère que ces aides sont le plus souvent très difficilement accessibles aux petites et moyennes entreprises qui en ont le plus besoin. Elle insiste pour que cette réforme soit effectivement entreprise, ce qui n'a pas été le cas au cours des deux dernières années, en dépit de la volonté exprimée, dès le Plan intérimaire.

En conclusion, votre commission considère que si les bonnes intentions sont évidentes en matière de financement des entreprises, les mesures proposées seront inefficaces tant que les véritables problèmes ne seront pas réglés. Or, elle considère que seule une amélioration de l'environnement des entreprises (liberté des prix, diminution des réglementations) et une stabilisation de leurs charges permettra de créer les conditions d'une reprise des investissements.

CHAPITRE III

LA RECHERCHE

En matière de recherche, le projet de IX^e Plan n'apporte pas d'innovations : il se contente d'intégrer la loi d'orientation et de programmation de 1982 et de mettre l'accent sur quelques actions ponctuelles, principalement dans le cadre du PPE n° 3. Alors que le budget de 1984 confirme le décalage entre les engagements et les faits en matière de recherche, au lieu de proposer la révision de choix manifestement irréalistes, le projet de IX^e Plan illustre une fois encore la politique d'incantation dont le gouvernement est le chantre en certains domaines.

I. — L'INTÉGRATION DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE EST DOUBLEMENT DEPOURVUE DE PERTINENCE

A. — Une intégration juridiquement surprenante

Du point de vue formel, on doit rappeler que la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification a prévu (Art. 5) que les lois de programme à caractère sectoriel sont intégrées dans la plus prochaine seconde loi de plan. L'intégration des lois dites de programmation ou portant approbation d'une programmation n'est pas visée par le texte précité. D'ailleurs, les lois de programmation ne sont pas prévues par la constitution, ni par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 dont l'article premier précise : « Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans les lois dites « lois de programme ».

La loi d'orientation et de programmation de la recherche ne comporte pas de tableaux financiers chiffrés comparables à ceux figurant dans l'article 2 du présent projet de loi pour les programmes prioritaires. Lors de l'examen de ce texte, le Sénat s'était attaché sans succès à préciser les termes et la chronologie des engagements proposés par le gouvernement. Au point de vue budgétaire, cette loi prévoit seulement des pourcentages d'accroissement des crédits du budget civil de recherche et des emplois de chercheurs, sans préciser d'ailleurs les évolutions respectives des dépenses ordinaires et des autorisations de programme. Cette loi définit des taux annuels moyens de progression en volume « d'ici 1985 ».

L'intégration de la loi de programmation conduit à confirmer l'objectif de porter la part du PIB consacrée à la dépense nationale de recherche à 2,5 % en 1985, dont la signification concrète est certainement remise en cause par le ralentissement de la croissance.

B. — Une intégration économiquement infondée

Quant au fond, il faut s'interroger sur la validité de l'intégration dans le plan d'une loi conçue dans une perspective de croissance du PIB de 3,3 % l'an. Cette hypothèse paraissait irréaliste au printemps 1982, elle est aujourd'hui fantaisiste : la croissance du PIB en 1983 sera de + 0,3 %, la prévision pour 1984 n'atteint pas + 1 %. Comment peut-on prétendre maintenir l'objectif défini il y a dix-huit mois alors que l'expérience démontre le caractère excessivement ambitieux de ce choix ?

Le gouvernement lui-même reconnaît que la progression en volume du budget civil de recherche sera, en 1984, de 11,9 %, alors que le rythme annuel moyen pour la période 1983-1985 devrait être de + 17,8 % en volume. Pour apprécier ces résultats, il convient de prendre en considération le taux de progression de 1983 par rapport à 1982, ce qui d'ailleurs ne ressort pas clairement de la loi d'orientation et de programmation, ni du IX^e Plan. De plus, la progression annoncée est fondée sur les lois de finances initiales et ne tient pas compte des annulations de crédits intervenues en cours d'exercice.

En ce qui concerne la dépense de recherche des entreprises, la situation est identique : l'augmentation globale ne sera pas de + 8 %. Les entreprises privées ne pourront accroître leur effort de + 6 % en ce domaine. Pour les entreprises publiques, l'objectif d'un accroisse-

ment de + 10 % apparaît dès maintenant inaccessible financièrement et physiquement, les équipes de recherche n'ayant généralement pas une capacité suffisante pour employer utilement les moyens qui devraient théoriquement leur être attribués.

A l'évidence une révision des objectifs de la loi d'orientation et de programmation de la recherche s'imposait. Le IX^e Plan offrait l'occasion de reconsidérer des engagements qui ne pourront être tenus et remettent en cause la crédibilité du plan et de ses auteurs. Comment prendre au sérieux une composante essentielle du plan fondée sur une hypothèse reconnue fautive (la croissance du PIB de + 3,3 % l'an) ?

La seconde loi de plan aurait dû comporter un réexamen des dispositions adoptées pour la période 1984-1985 et proposer un dispositif nouveau pour la période 1986-1988. Pour cette dernière période, le plan se contente d'annoncer qu'une nouvelle programmation sera établie ultérieurement. Dans ces conditions quelle est l'utilité d'un plan dont le contenu ne correspond pas à la chronologie annoncée et n'est qu'une répétition des erreurs précédentes ?

Ces critiques ne visent pas à remettre en cause la nécessité d'un effort de recherche, bien au contraire. Encore faut-il que celui-ci soit bien conçu et utile, car en ce domaine il ne suffit pas de dépenser plus pour que les retombées économiques et sociales soient à l'échelle des crédits engagés. Il faut garder présent à l'esprit l'exemple de la Grande-Bretagne qui malgré un ratio Dépense intérieure de recherche-développement/PIB supérieur au nôtre ne connaît pas une situation économique florissante. La politique proposée par le gouvernement comporte des risques. En premier lieu, une répartition déséquilibrée des dépenses publiques entre la recherche et les autres secteurs peut engendrer des goulots d'étranglement. D'autre part, les aléas budgétaires s'accommodent mal d'objectifs trop ambitieux. En matière de recherche, ceci est particulièrement grave car il s'agit des irrégularités dans les flux de recrutement de chercheurs (1) et des restrictions dans la progression des dépenses d'équipement, les dépenses de fonctionnement étant par nature très peu compressibles. Dans ce dernier cas, la collectivité nationale est conduite à payer des chercheurs mal pourvus en moyens.

(1) Le rapport Taddei (p. 19) souligne bien : « la régularité du recrutement des chercheurs, sans laquelle il ne peut y avoir de politique de recherche, est un principe qui mérite d'être rappelé ».

II. — UN PROGRAMME PRIORITAIRE TRÈS PARTIEL

La politique de la recherche définie pour la durée du IX^e Plan se veut large, elle vise l'industrie, les services, l'agriculture. Selon la formule du projet, elle « prend appui » sur de nombreuses lois, indépendamment de la loi de programmation de la recherche, à savoir : la loi de programmation militaire, la loi d'orientation de l'enseignement supérieur, les lois relatives aux nouveaux droits des travailleurs et les lois de décentralisation.

Le programme prioritaire comporte trois sous-programmes qui traitent de certains problèmes particuliers de la recherche, principalement du point de vue méthodologique. L'intégration de la loi de programmation de la recherche conduit à ne pas atorder dans le plan l'ensemble des orientations thématiques de la recherche, ce qui est regrettable car il est probable qu'il sera impossible d'exécuter l'intégralité des programmes initialement retenus.

Seuls quelques sous-programmes inclus dans d'autres programmes prioritaires précisent les actions prévues pour certains secteurs de la recherche. En outre, dans le cas où des mesures de régulation conjoncturelle seraient de nouveau appliquées, on ignore les modalités de répartition de celles-ci (1). L'utilité d'un plan authentique serait de distinguer les actions que l'on s'engage à réaliser en toute hypothèse de celles qui pourraient être différées.

A. — Les moyens financiers

Ainsi par exemple pour les programmes de développement technologique, le IX^e Plan ne fait pas état des infléchissements perceptibles dans le budget de 1984, alors que ces grands programmes représentent un peu moins du quart du budget civil de recherche. Il aurait paru normal que le plan indique la montée en puissance du programme « Ariane » dans le domaine spatial et, à l'inverse, le ralentissement du programme concernant l'aéronautique civile.

(1) On notera avec intérêt l'amendement adopté par l'Assemblée nationale (était-il recevable ?) sur la régulation budgétaire : « Afin de respecter les votes du Parlement et les priorités définies par lui, la procédure des annulations de crédits ne sera utilisée que pour procéder aux ajustements techniques strictement indispensables ».

Votre commission approuve certaines des composantes du programme prioritaire n° 3 tout en notant l'imprécision des moyens.

L'accroissement de l'effort de recherche-développement et la valorisation de celui-ci dans l'appareil productif, inscrits dans le sous-programme n° 1 sont en effet indispensables pour l'économie française. Pour atteindre ces objectifs, il est prévu de renforcer la recherche fondamentale et de favoriser la diffusion des résultats de la recherche dans les petites et moyennes entreprises, chez les artisans et dans les exploitations agricoles.

Actuellement, la recherche industrielle est principalement le fait des grandes firmes et l'effectif des entreprises participant à la recherche-développement est réduit (1 400) ; il est prévu de le doubler d'ici 1988.

Le premier moyen énoncé pour parvenir à ce résultat est de favoriser l'effort financier propre des entreprises. Le développement des aides destinées à stimuler cet effort est prévu — notamment le crédit d'impôt —, mais cela sera-t-il suffisant ? Il est permis d'en douter. De nombreuses entreprises dégagent des marges très réduites ou sont endettées, elles sont donc dans l'incapacité d'entreprendre un effort de recherche grâce à l'autofinancement ou à l'emprunt. Il faut en outre insister sur le fait qu'en ce domaine la continuité est un élément indispensable du succès. Un programme de recherche ne peut être efficace que si sa mise en oeuvre n'est pas perturbée par les aléas de la conjoncture. Or la politique économique du gouvernement et les perspectives de croissance ne nous donnent aucune assurance en ce domaine, malgré les actions envisagées pour accroître les fonds propres des entreprises. Le plan intérimaire prévoyait déjà l'accroissement des fonds propres des entreprises ; les résultats acquis en ce domaine sont médiocres.

Simultanément, le plan propose d'augmenter les aides publiques destinées à soutenir la recherche dans les entreprises et en premier lieu les interventions de l'ANVAR. Il faut se féliciter de l'effort engagé pour tenter d'adapter les procédures aux besoins spécifiques de la recherche. Votre commission s'inquiète cependant de la prolifération des organismes compétents, spécialisés dans l'attribution de tel ou tel financement privilégié. Une coordination est nécessaire. Si l'on veut réellement engager les PME dans la recherche, l'institution d'un « guichet unique » est indispensable.

Pour accélérer les applications industrielles de la recherche, il est proposé de faciliter le dépôt et l'exploitation des brevets. Des mesures

fiscales sont inscrites à cet effet dans le projet de loi de finances pour 1984, elles paraissent insuffisantes pour transformer radicalement la situation actuelle. Le plan ne précise pas le détail des autres actions concrètes qui devraient être engagées en ce sens.

B. — L'aménagement des structures

Par ailleurs, le IX^e Plan confirme la volonté d'ouvrir les organismes publics de recherche vers le monde industriel et de développer les coopérations entre des institutions de nature différente au sein de groupements d'intérêt public. Ceci figurait déjà dans la loi d'orientation et de programmation de la recherche ; il en est de même pour la réforme prochaine des statuts des chercheurs. Votre commission formule des réserves sur la contribution réelle de cette réforme à la mobilité des personnels.

Le développement de pôles technologiques régionaux figurait déjà dans le plan intérimaire. Depuis décembre 1981, et surtout depuis la loi d'orientation de 1982, de nombreuses institutions ont mis en place des représentations régionales, indépendamment des délégués dépendant du ministère de l'industrie et de la recherche. Dans cet esprit, des établissements publics régionaux ont conclu des accords avec des organismes de recherche, alors que les comités consultatifs régionaux n'ont pas été encore institués. Une quinzaine de régions ont mis en place des comités provisoires, dans l'attente de la parution du décret prévu par l'article 13 de la loi du 15 juillet 1982. Votre commission s'inquiète de la multiplication des interlocuteurs des régions en matière de recherche qui risque d'engendrer une certaine confusion.

Votre commission ne peut qu'approuver l'objectif de promotion de la culture scientifique et technique, domaine dans lequel notre pays accuse un retard important. Le sous-programme n° 2 constitue un volet des actions à engager, le plus important étant l'effort de formation des jeunes dans les disciplines scientifiques. Le programme prioritaire n° 2 formule des propositions sur ce point, le sous-programme n° 3 du programme « recherche » également.

Votre commission reconnaît l'intérêt des orientations retenues pour les ARIST (Agences régionales pour l'information scientifique et technique) et pour les bibliothèques universitaires. En ce qui concerne les centres de culture scientifique et technique, dans la conjoncture actuelle, la poursuite de la réalisation du musée des sciences, des techniques et des industries de la Villette paraît inopportune. Cette opéra-

tion par nature centralisée est coûteuse. Le budget de 1984 prévoit à ce titre 1,8 milliard de francs et le recrutement de 100 ITA (ingénieurs, techniciens, administratifs). En conséquence pour le reste du territoire, on préférera revaloriser et dynamiser les lieux existants plutôt que de créer des équipements nouveaux, ce qui est largement illusoire.

Les exemples de collaboration étroite entre établissements d'enseignement et entreprises en matière de formation ont démontré l'intérêt de la démarche que le IX^e Plan propose de développer dans le sous-programme n° 3 : « favoriser l'innovation par la formation ». Votre commission insiste sur l'adaptation des formations de base à la demande des industries de pointe qui souffrent actuellement de l'insuffisance des effectifs d'ingénieurs qualifiés, en particulier pour l'électronique, l'informatique et l'optique. Le IX^e Plan prévoit un effort particulier pour la formation pour adultes et attend des régions des actions significatives en ce domaine, il propose également de mener de pair innovation technologique et innovation sociale.

Hors du programme prioritaire n° 3 les orientations thématiques de la recherche sont évoquées principalement dans les programmes suivants. Le programme n° 4 prévoit un effort de recherche sur les techniques de télédiffusion et sur l'électronique grand public ; il comporte avec raison une action spécifique dans le domaine des logiciels. La recherche est également évoquée dans le programme n° 5 (énergie) : utilisation rationnelle de l'énergie dans l'industrie et l'habitat, production de biens d'équipement permettant une telle utilisation, carburants de substitution. Enfin, le programme n° 1 propose des actions intéressant le secteur agro-alimentaire ainsi que le bâtiment et les travaux publics. Ces derniers aspects sont analysés dans d'autres parties du présent rapport.

En définitive, le projet de IX^e Plan éclaire le législateur sur quelques aspects ponctuels de la politique de la recherche envisagée par le gouvernement sans mettre à jour les choix partiellement invalidés par l'expérience, c'est-à-dire les dix-huit mois écoulés depuis le vote de la loi du 15 juillet 1982.

CHAPITRE IV

L'ÉNERGIE

Les auteurs du présent projet de loi accordent incontestablement à l'énergie une place importante bien qu'on puisse regretter que ce sujet soit abordé d'une manière un peu indirecte par l'objectif jugé prioritaire de réduire notre dépendance, thème développé dans le P.P.E. n° 5 : « réduire la dépendance énergétique » et dans les dispositions sectorielles.

Il est ainsi regrettable que cette approche de l'énergie conduite à occulter quelque peu le fait qu'il s'agit d'un élément essentiel de notre stratégie économique, qui conditionne notre compétitivité commerciale à l'intérieur et à l'extérieur.

Cette façon d'aborder le problème conduit à le traiter presque exclusivement sous l'angle de la production et de l'approvisionnement au détriment des nécessités de la commercialisation.

Nous sommes, en particulier, en désaccord avec les auteurs du projet lorsqu'ils prétendent notamment plafonner les importations de charbon au niveau de la production de nos bassins, en nous interdisant ainsi de profiter des immenses possibilités du marché mondial de la houille, ce qui revient à mener une politique de repli sur soi-même qui souligne précisément l'illogisme de certaines priorités dont on mesure ainsi les effets contraignants.

C'est pourquoi votre commission souhaitant s'écarter de cette approche restrictive du problème vous invite à examiner, dans le cadre de ce IX^e Plan, les aspects généraux de notre politique énergétique en passant en revue les possibilités et perspectives offertes par les différentes matières fossiles et les diverses techniques de production.

I. — LA RÉVISION DES OBJECTIFS 1981 ET LES STRATÉGIES NOUVELLES DEFINIES PAR LE GOUVERNEMENT EN JUILLET 1983

A. — Modification des comportements

Le troisième choc pétrolier, survenu en 1979-1980, et la récession économique qu'il a entraînée ont mis fin à l'expansion continue de la consommation d'énergie qui fut la donnée économique majeure des pays industriels depuis la Libération.

Cet accroissement apparaissait à ce point un fait acquis que le Gouvernement français issu des élections de mai 1981, s'il avait rectifié en légère baisse l'objectif précédent, tablait cependant encore sur un taux de développement de 1,5 % par an, conduisant à une consommation de 232 millions de t.e.p. en 1990 contre 191,7 en 1980.

Dès 1980, cependant, on avait constaté une faible réduction du taux d'expansion de la consommation d'énergie primaire qui, de 177,7 millions de t.e.p., en 1973, avait culminé à 194,4 millions de t.e.p. en 1979.

Depuis lors, cette tendance à la baisse s'est affirmée avec des chiffres de 187,8 millions de t.e.p. en 1981, 184,9 en 1982 et 178,5 en 1983.

Ces tendances et le déséquilibre qu'elles laissent prévoir entre l'offre et la demande ont été prises en compte par le rapport Josephé, fruit des travaux du Groupe long terme sur l'Energie du IX^e Plan qui préconise une révision très significative de nos perspectives à moyen et long terme, en avançant des chiffres de consommation se situant dans de larges fourchettes de 180 à 196 millions de t.e.p., pour 1990, et de 187 à 227 millions de t.e.p. à la fin du siècle : perspectives selon lesquelles nous consommerions en 1990 au minimum autant d'énergie qu'aujourd'hui et au maximum 10 % de plus.

B. — La révision des objectifs

Telles sont les perspectives qui ont conduit le Gouvernement à réviser son programme de 1981, son souci majeur étant d'adapter la production à une consommation ainsi réduite de 10 à 15 % par rapport aux prévisions et de déterminer les produits ou techniques énergétiques qui « feront les frais » d'une telle amputation.

1. — *Les hydrocarbures liquides*

Sur le plan des hydrocarbures liquides, l'objectif premier restant d'accroître notre autonomie énergétique, portée déjà de 25 % à 35 % depuis 1973, personne ne conteste la nécessité de réduire, autant que faire se peut, la part du pétrole, importé à 97 %. Dans ce domaine, une partie importante du chemin a déjà été effectuée si l'on considère que nous en avons consommé 117 millions de tonnes en 1973 et, seulement 86 en 1982. Cependant, il n'est pas économiquement prouvé qu'on puisse réduire beaucoup plus encore l'utilisation du pétrole tant, du moins, que l'essence et le gasoil resteront indispensables pour les transports et l'agriculture, secteurs qui représentent aujourd'hui 38 % de la consommation. Toute utilisation rationnelle de notre capacité de raffinage suppose, en effet, la commercialisation des différents produits obtenus « fatalement » par distillation des « bruts », et le « craquage » des « coupes » lourdes ne peut que partiellement pallier cette difficulté (1). On conçoit donc difficilement qu'on puisse assurer le fonctionnement de notre parc automobile (y compris les tracteurs et machines agricoles qui consomment présentement 35 millions de tonnes de produits légers et mi-lourds, sans utiliser, de ce fait, au total de 65 à 70 millions de tonnes d'hydrocarbures liquides de toutes catégories). Encore cette consommation plancher suppose-t-elle une profonde et coûteuse transformation, qui nécessitera un certain délai, de notre appareil de raffinage et de nos équipements actuels dans le secteur industriel et résidentiel. On peut certes envisager de réduire encore la capacité de nos raffineries et d'accroître, en contrepartie nos achats de produits finis, mais ce serait une curieuse façon de défendre l'emploi, d'assurer notre autonomie et de soulager notre balance commerciale. Cette tendance à l'importation croissante de carburants, déjà manifeste aujourd'hui, ne manquera pas de se développer si le Gouvernement persiste à ne pas appliquer la formule qu'il à lui-même mis au point en refusant de prendre en compte le cours réel du dollar (7,70 F puis 7,90 F et 8,00 F, au lieu de 8,10 F à 8,25 F et 8,35 F).

2. — *Le gaz naturel*

Concernant le gaz, la France, longtemps sous consommatrice, s'est donnée, comme objectif de rattraper son retard en dépit de la baisse de ses ressources propres. Gaz de France a œuvré dans ce sens en

(1) Il paraît difficile de porter la part des « coupes légères » au-dessus de 32 à 35 % contre 30 % aujourd'hui quelles que soient les possibilités offertes par le réformage et le craquage catalytique.

signant, notamment avec l'Algérie, l'URSS, la Norvège et la Grande-Bretagne des contrats de longue durée qui, compte tenu de nos autres engagements, nous garantissent, Lacq inclus, la disposition de 28 à 31 milliards de m³ à la fin de la prochaine décennie. A vrai dire, compte tenu des accords passés avec ces pays, il apparaîtrait même difficilement concevable politiquement et commercialement de réduire ces fournitures étrangères au-dessous de 25 milliards de m³. C'est donc au total, avec notre production aquitaine, 28 à 30 milliards de m³, qu'il nous faudra annuellement utiliser chaque année ou stocker avant la fin de la présente décennie, sous peine de devoir acquitter d'importants débits. Ajoutons que nous dépendrons, de ce fait, aux deux tiers, à partir de 1988, de deux fournisseurs que leurs opinions politiques, et diplomatiques ne rendent pas parfaitement fiables.

3. — *Le charbon*

Le fléchissement de la demande de charbon n'est pas un fait nouveau puisqu'il s'est manifesté principalement de 1961 à 1973, période au cours de laquelle la consommation est tombée de 46,8 à 30,5 millions de t.e.p. ; le chiffre actuel de 33,5 millions de t.e.p. marquant un léger relèvement. Toutefois, les perspectives sont peu brillantes lorsqu'on considère que plus de la moitié de cette houille est destinée aux centrales électriques dont les besoins sont appelés à décroître de moitié d'ici 1990 (1) sans qu'on voit clairement quel secteur utilisateur pourrait prendre le relais.

Cette carence du marché pose bien évidemment le problème de la production nationale, cette dernière ne représentant plus que 20 millions de tonnes, contre près de 60 il y a vingt cinq ans.

Le Gouvernement rompant avec les tendances précédentes s'était donné en octobre 1981, en matière de production nationale, l'objectif ambitieux d'accroître celle-ci et de la porter à 30 millions de tonnes en 1990 (contre 20 aujourd'hui). Pour ce faire, il décidait d'accroître la subvention à la thermie extraite pour tenter de remédier à la différence croissance entre le prix de revient de notre charbon et celui de la houille importée : écart qui est aujourd'hui de l'ordre de 50 %. Une telle orientation dont la motivation politique était évidente paraît aujourd'hui intenable financièrement et commercialement alors que

(1) 27 millions de tonnes, en 1982, 10 millions de tonnes en 1990.

l'aide budgétaire ainsi supportée par les contribuables, consommateurs ou non de charbon, approche de 4 milliards de francs et que les stocks considérables d'inventus traduisent les réticences de la clientèle.

Réduire sensiblement les importations n'est pas une meilleure formule car, outre que de nombreux établissements (1) sont équipés pour recevoir le charbon par voie maritime, il n'apparaît pas toujours possible, et commercialement souhaitable, de dénoncer les contrats passés de longue date avec nos principaux fournisseurs. Il serait, par ailleurs, tout à fait regrettable de ne pas profiter des énormes et avantageuses ressources mondiales de charbon, destinées tôt ou tard à prendre le relais du pétrole, qui nous permettraient de diversifier notre approvisionnement énergétique.

Tel paraît être, d'ailleurs, le point de vue implicitement adopté par le Gouvernement qui ne conteste plus qu'à l'horizon 1990, le chiffre de production charbonnière nationale soit de 15 à 17 millions de tonnes, c'est-à-dire de moitié inférieur aux objectifs affirmés d'octobre 1981.

4. — L'électricité

En matière d'électricité, la situation, dominée par le développement du programme nucléaire, est sensiblement différente. En effet, si la demande ne croît plus au rythme élevé qu'elle a connu avant 1980 (+ 5 à + 7 % par an), les possibilités du marché restent importantes à condition, toutefois que soient levées les contraintes mises au développement de l'utilisation de ce vecteur énergétique, notamment dans le secteur de l'habitat.

Par ailleurs, le potentiel électro-nucléaire est, sur la base même des centrales existantes et en construction, appelé à atteindre en 1990 une puissance de 58 000 mégawatts, soit plus du double du chiffre actuel de 23 500, ce qui correspondrait à ce seul titre, à une production de 280 à 300 milliards de kwh. En tenant compte des 65 milliards de kwh fournis, en outre, par nos installations hydro-électriques et des quelques 30 à 40 milliards de kwh provenant des centrales thermiques à charbon et au fuel, dont l'appoint est indispensable pour suivre les variations de la demande, on disposera donc à la fin de la présente décennie d'environ 390 à 420 milliards de kwh, contre 265 aujourd'hui, et précision utile à souligner, cette production ne fera que marginalement appel aux fournitures étrangères.

(1) Notamment, les centrales électriques.

Faire face à un tel apport énergétique — équivalent à 86 à 92 millions de tonnes de t.e.p. —, c'est-à-dire le consommer, c'est admettre que le taux de pénétration électrique dépasserait, en 1990, 40 % contre 30 % aujourd'hui.

Le Gouvernement a pris conscience de cette nécessité et votre rapporteur s'en félicite en observant que, dans la plupart des nations industrialisées, l'électricité est déjà, ou est destinée à moyen terme à devenir, la source d'énergie dominante.

Cet accroissement de la part de l'électricité ne peut qu'être favorisé par l'abaissement relatif de ses tarifs, conséquence logique du recours croissant à la technique nucléaire qui conduit à un prix de revient du kwh inférieur de deux à trois fois à celui obtenu à partir du pétrole et du charbon. C'est pourquoi nous déplorons le sensible coup de frein donné récemment au programme électro-nucléaire dont les répercussions sur l'emploi et la survie même de la branche la plus brillante de notre industrie pourraient être redoutables à très court terme.

Le Gouvernement fait valoir que la réduction des commandes d'E.D.F. n'aura pas de répercussions sur la puissance offerte en 1990. Mais qu'en sera-t-il au-delà de cette date et comment pourrions-nous remédier à une carence qu'il sera trop tard pour combler... ?

Par ailleurs, comme le signale le rapport Taddei, le succès de la politique de pénétration de l'électricité dans l'industrie suppose des investissements importants qui ne seront engagés que si les industriels ont des assurances sur une longue période, concernant la tarification de l'électricité, ce qui n'est pas actuellement le cas et ne peut être simplement compensé par une campagne de publicité, aussi massive soit-elle. D'autre part, l'industrie française des équipements électriques ne paraît pas actuellement en mesure de répondre à la demande accrue qui résulterait du programme d'investissements de substitution nécessaire pour absorber les surplus d'E.D.F.

II. — LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

A. — L'horizon des décisions en matière d'énergie

La nécessité de rectifier dans des proportions aussi importantes les objectifs définis il y a moins de deux ans, et jugés alors fiables, souligne l'incertitude de l'actuelle évolution de la consommation énergéti-

qui est conditionnée au premier chef par les perspectives économiques et l'évolution des prix à la production eux-mêmes largement dépendants de données politiques internationales.

La difficulté d'adapter l'offre à la demande résulte de l'inertie des investissements dont le temps de réponse est de l'ordre de 9 à 10 ans. Il convient de considérer avec prudence toute révision en baisse de nos programmes susceptibles d'entraîner, à moyen terme, une pénurie plus difficile à pallier que l'offre excédentaire dont nous « souffrons ».

B. — Le choix entre diverses sources d'énergie

Si la fourniture énergétique globale doit être réduite, encore faut-il que cette révision en baisse ne frappe pas aveuglément toutes les techniques de production et préserve celle qui présente le triple intérêt d'être nationale, commerciale et économique. Tel est précisément le cas de l'énergie électro-nucléaire qui, contrairement au charbon, conserve d'importantes possibilités de vente et contrairement à la houille, au gaz et au pétrole, ne nécessite pas de recours à des importations coûteuses.

Par ailleurs, réviser en baisse notre potentiel électrique par crainte de mévente, procède d'une attitude malthusienne et de repli frileux sur soi-même. Tout en favorisant la pénétration de l'électricité dans le tissu industriel existant, solution qui rencontrera forcément ses limites, ne convient-il pas en effet de développer les industries utilisatrices d'électricité et tout spécialement celles pour lesquelles ce vecteur énergétique éminemment polyvalent constitue un important élément d'un prix de revient.

Les possibilités d'exporter une énergie électrique hautement compétitive sont certainement prometteuses dans une Europe entièrement interconnectée. Cette approche dynamique du problème nous semble la meilleure réponse à ceux qui, jouant en quelque sorte à la baisse, risquent d'organiser pour demain une certaine pénurie en voulant éviter une éventuelle et passagère surproduction.

C. — L'énergie est un facteur de production

En conclusion, votre commission considère que l'énergie est avant tout un facteur de production et qu'il convient comme tel qu'elle permette à notre économie d'être compétitive à l'intérieur comme à l'exté-

rieur. Cette notion devrait être mieux affirmée face au souci d'indépendance si louable soit-il, objet du P.P.E. n° 5, qui conduit par exemple les auteurs du IX^e Plan (page 117, paragraphe 3) à privilégier la production nationale de charbon au point de souhaiter que nos importations de houille ne dépassent pas le niveau du tonnage extrait de nos mines, objectif qui revient à condamner en France tout développement de la production charbonnière. Imagine-t-on le Japon, premier importeur mondial de houille, réduisant ses achats au niveau de ses maigres ressources ?

Elle estime, par ailleurs, tout à fait fâcheuse la décision gouvernementale de réduire brutalement le rythme de construction de nouvelles tranches nucléaires en le ramenant à deux en 1983 et 1984 et peut-être une seule en 1985 sans qu'on puisse savoir d'ailleurs ce qu'il en sera au-delà.

En dehors des inconvénients déjà signalés, une telle décision ne va pas, en effet, manquer d'affecter gravement l'appareil industriel hautement qualifié et spécialisé, dont notre pays s'est doté depuis 10 ans en amenant son plan de charge à un niveau peu compatible avec la rentabilité des installations. Elle va entraîner, de ce fait, au plan social de graves difficultés affectant non seulement les entreprises directement concernées (telles que Framatome, Alsthom...), mais toutes celles qui leur sont associées, notamment au plan du bâtiment et des travaux publics. Au total, ce sont sans doute entre 250 000 et 300 000 salariés, dont l'emploi risque ainsi d'être mis en cause parmi lesquels de nombreux chercheurs-techniciens et ingénieurs, qui constituent pour notre pays une ressource inestimable.

Enfin, si l'on ne peut qu'approuver le souci d'utiliser au mieux l'énergie, chercher à tout prix à en réduire la consommation ne doit pas devenir un objectif systématique de nature à entraver tout développement d'industries consommatrices. De même apparaît-il que les espoirs mis dans les énergies renouvelables sont quelque peu excessifs pour des motifs qui empruntent plus à l'idéologie qu'aux données techniques.

CHAPITRE V

LES TRANSPORTS

I. — ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

A. — La loi d'orientation

Les objectifs et actions prévus dans ce domaine se réfèrent tout naturellement à la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 dont la mise en oeuvre a été précisée, depuis le début de la présente année, par de nombreux décrets et arrêtés, le plus important se rapportant aux relations nouvelles entre l'Etat et la S.N.C.F. devenue établissement public.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que votre commission, en ceci suivie par le Sénat, tout en reconnaissant la nécessité d'une refonte de la législation d'ensemble visant ce secteur, n'a pas approuvé l'orientation nouvelle voulue par le gouvernement se traduisant, notamment, par :

— l'instauration, irréaliste et génératrice de dépenses difficiles à cerner, d'un droit au transport pour tous ;

— la mise sous tutelle de l'Etat et des collectivités publiques des transports routiers de voyageurs ;

— la position privilégiée — notamment financière — accordée à la S.N.C.F. ;

— la mise à la charge de la région, sous le biais d'un partage de responsabilité, d'une partie du déficit des lignes ferroviaires secondaires.

B. — Les programmes prioritaires d'exécution

Ces réserves faites, votre commission ne peut qu'approuver les dispositions concernant les transports contenus dans les programmes

n^{os} 3, 5 et 7 relatifs aux actions nécessaires de recherche et d'innovation, à l'amélioration de l'indépendance énergétique et à l'exportation de matériels et de techniques à l'étranger.

Votre commission se préoccupe, en revanche, très vivement des orientations contenues explicitement et implicitement dans le sous-programme n^o 5 du programme prioritaire d'exécution n^o 9 relatif aux transports collectifs régionaux et locaux. En effet, s'il lui apparaît normal et souhaitable que les régions et les départements soient associés à l'élaboration des schémas locaux de transports, elle a le sentiment que l'Etat dissimule à peine sous ce voile de concertation son intention de faire supporter aux collectivités une partie des dépenses d'investissement et des déficits de fonctionnement qu'il prend actuellement à sa charge à travers les subventions à la S.N.C.F. Ce transfert est particulièrement explicite dans le domaine du transport ferroviaire où, si nous en croyons les dispositions de l'article 53 du cahier des charges de la S.N.C.F., cette entreprise pourra en fait placer la région devant l'alternative peu enviable de couvrir, au moins partiellement, le déficit d'une ligne ou d'autoriser sa fermeture. Une telle formule apparaît d'autant plus contestable que ladite collectivité n'est généralement pas en mesure d'apprécier le bilan réel de la ligne concernée et ne dispose que de peu de moyens pour modifier les conditions de son exploitation.

Au sujet du P.P.E. n^o 10 « mieux vivre dans la ville », votre commission n'a pas d'observations particulières à présenter quant au souci d'améliorer les déplacements urbains (développé dans le sous-programme n^o 3) par le recours prioritaire aux transports collectifs. Elle observe cependant qu'une majorité de déplacements de personnes restera assurée par les moyens individuels (automobiles ou « deux roues ») notamment dans les zones de banlieue et qu'il conviendra donc de poursuivre parallèlement les travaux d'équipement des transports en commun, en site propre, et de modernisation de la voirie.

II. — L'AMÉNAGEMENT DES INFRASTRUCTURES LIÉES AUX ENTREPRISES PUBLIQUES

A. — La S.N.C.F.

Concernant la S.N.C.F., votre commission note que le gouvernement entend poursuivre l'électrification du réseau, en particulier pour réduire la consommation de produits pétroliers, opération qu'elle ne peut, bien entendu, qu'approuver.

De façon générale, il lui apparaît que la S.N.C.F. ne fait pas une part suffisante aux investissements concernant le transport de marchandises de nature à assurer une répartition plus satisfaisante du trafic de fret entre le rail et la route, et à améliorer de ce fait la fluidité et la sécurité de la circulation routière.

B. — La R.A.T.P.

Au sujet de la R.A.T.P., votre Commission observe que la part supportée par les usagers du métro et des autobus ne dépasse guère 35 % du coût réel de leur transport et qu'ils sont de ce fait nettement mieux traités que les habitants des grands centres de province.

Elle espère en conséquence que la réorganisation des transports parisiens, sans cesse repoussée depuis 1976, pourra être prochainement arrêtée et mise en œuvre en concertation entre l'Etat et les collectivités de la région.

III. — LES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES ET FLUVIALES

En matière d'infrastructures routières et fluviales, le IX^e Plan s'appuie sur les deux schémas directeurs nationaux définis par le gouvernement et actuellement soumis pour avis aux conseils régionaux, en application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Il s'agit du schéma directeur des autoroutes, de leurs prolongements et des grandes liaisons d'aménagement du territoire d'une part, et du schéma directeur des voies navigables d'autre part. Lorsque ces projets de schémas, qui déterminent en particulier l'ensemble des travaux à réaliser à long terme et les priorités à mettre en œuvre, auront recueilli l'avis des régions, les schémas définitifs seront approuvés en Conseil des ministres.

A. — Le schéma directeur des autoroutes

Le schéma directeur des autoroutes définit les priorités suivantes :

1. — Ecarter le trafic de transit du centre des villes par la réalisation de rocadés et de déviations.

L'effort de rattrapage, mené avec l'aide des collectivités territoriales, se traduira en particulier dans les contrats de plan passés entre l'Etat et les régions.

2. — Achever le renforcement coordonné du réseau à fort trafic.

Il s'agit de renforcer les 2 900 km de routes à fort trafic non encore traitées.

3. — Compléter le réseau d'autoroutes.

Grâce à la réforme du système autoroutier engagée en 1982, les conditions sont remplies pour compléter le réseau à un rythme modéré en revenant progressivement à une situation financière plus équilibrée, sans renoncer au principe de la suppression du péage à terme.

On peut prévoir l'engagement de 500 à 800 km d'autoroutes pendant la durée du plan, en fonction de la capacité des sociétés concessionnaires à couvrir au moins les deux tiers du coût de l'investissement, compte tenu de l'intervention de l'établissement public Autoroutes de France. Les opérations susceptibles d'être lancées ou achevées pendant le IX^e Plan figurent dans la liste indicative suivante.

1. — Au titre des grandes liaisons structurant le territoire :

A 11 Le Mans - Angers

A 26 Calais - Reims

A 64 Bayonne - Pau - Tarbes

A 71 Orléans - Bourges - Clermont-Ferrand

2. — Comme compléments au maillage du réseau actuel :

A 11 Contournement Nord de Nantes

A 37 Contournement de Dijon

A 40 Mâcon-Bourg

A 41 Contournement de Genève (partie française)

A 43 Montmélian - Pont-Royal

A 46 Contournement Est de Lyon

A 49 Grenoble (A 48) - Romans

A 50 Gonfaron - Le Luc

A 51 Cadarache - Sisteron

A 55 Arles - Nîmes

B 36 Dijon - Dôle

4. — Assurer la cohérence du réseau autoroutier et irriguer les régions encore enclavées.

L'aménagement progressif à deux fois deux voies des prolongements d'autoroutes desservant en particulier le Limousin (Vierzon-Limoges), la Bretagne (Brest-Nantes et Brest-Rennes), Midi-Pyrénées (Tarbes-Toulouse) et la mise en oeuvre des plans routiers, notamment du Massif central et de la Lorraine, seront poursuivis dans le cadre des grands programmes routiers.

Force est de constater que ce schéma, qui prévoit l'engagement de 500 à 800 km d'autoroutes seulement pendant la durée du plan, s'inscrit en retrait par rapport au programme autoroutier de 1977 qui fixait un objectif de 7 500 km d'autoroutes en 1985 pour assurer un maillage cohérent du territoire français. Or, notre réseau ne compte, à la fin de 1983, que 6 113 km (4 772 km d'autoroutes et 1 341 km de voies rapides) et le schéma directeur ne permettra, si hypothèse haute est réalisée, que d'atteindre un total de 6 913 km. Le nouveau schéma ne constitue donc en réalité qu'un plan de rattrapage du retard pris depuis 1977. Il laisse substituer à l'horizon 1990 un profond déséquilibre entre l'aménagement de l'Ouest et celui de l'Est, la ligne de démarcation continuant de passer approximativement par Dunkerque, Paris, Clermont-Ferrand et Marseille.

Votre commission regrette ce recul des prévisions en matière d'équipement autoroutier compte tenu de l'importance de l'armature autoroutière dans le développement économique du pays ; elle rappelle que la France ne se situe qu'au 10^e rang européen par la densité d'auto-
routes et que l'écart continuera à se creuser puisque la République fédérale d'Allemagne a décidé de construire 3 000 km d'autoroutes nouvelles d'ici l'an 2000. Dans ces conditions, elle ne peut que s'inquiéter des risques d'aggravation des handicaps que subissent déjà les régions de l'Ouest de la France. Elle tient en outre à souligner l'importance de ce réseau pour la sécurité routière : chacun sait en effet que l'autoroute est cinq fois moins meurtrière que la route traditionnelle. Elle constate donc une contradiction entre la volonté affirmée par le P.P.E. n° 12 d'améliorer la sécurité routière et de réduire le nombre de près d'un tiers et le nombre peu élevé des réalisations d'autoroutes nouvelles au cours du IX^e Plan.

Enfin, elle regrette que ce schéma directeur ne soit pas assorti d'un calendrier de financement et de mises en service. Au plan financier, elle émet le vœu que l'affirmation de l'importance de la politique contractuelle avec les régions ne se traduira pas par un désengagement de l'Etat au détriment des collectivités locales. Celles-ci ont en effet assuré, en 1982, près de 55 % des réalisations dans le domaine routier, l'Etat n'y consacrant plus que 0,47 % de ses dépenses budgétaires contre 2,40 % en 1973. Ce désengagement compromet gravement l'avenir de notre patrimoine routier en raison des besoins à satisfaire, tant pour les investissements que pour la modernisation et l'entretien. Votre commission exprime le souhait que le niveau des dépenses publiques sera suffisant pour éviter une nouvelle dégradation de l'industrie des travaux publics qui a perdu 30 000 emplois en 1983 sur un total de 180 000. Or tel ne semble pas être le cas pour 1984, première année de réalisation du IX^e Plan, puisque les crédits de paiement consacrés au développement de l'infrastructure diminuent de 14,3 % et les autorisations de programme de 3,4 %.

B. — Le schéma directeur des voies navigables

Concernant les voies navigables, le schéma directeur définit d'une part les objectifs d'aménagement à long terme du réseau et, d'autre part, l'ordre de priorité suivant : entretien du réseau, restauration du réseau, poursuite de l'aménagement des vallées, engagement de liaisons inter-bassins.

Au cours du IX^e Plan, les objectifs suivants seront poursuivis :

1. — Rattrapage progressif du niveau des crédits d'entretien.
2. — Accélération de l'effort déjà engagé de restauration du réseau existant, en y consacrant un milliard de francs pendant le IX^e Plan.
3. — Achèvement des opérations déjà engagées sur le réseau existant : en priorité, le raccordement du port de Dunkerque-Ouest au canal Dunkerque-Valenciennes, la dérivation de la Saône au droit du pont de Mâcon, l'aménagement de la Deule et de la Lys mitoyenne et l'amélioration des caractéristiques du canal du Rhône à Sète et du canal de Calais.
4. — Engager une première tranche d'extension du réseau à grand gabarit, concernant l'aménagement de vallées. Les missions de la Compagnie nationale du Rhône seront étendues à la réalisation de l'ensemble des liaisons à grand gabarit.

Votre commission se félicite de ce regain d'intérêt pour la voie d'eau. Elle constate toutefois que l'entretien est privilégié par rapport au développement des infrastructures, ce qu'elle regrette car l'avenir du transport fluvial est lié avant tout aux progrès de l'infrastructure et, en particulier, à la réalisation dans un délai raisonnable, d'un réseau complet à grand gabarit.

Elle souhaite que l'objectif d' « engager une première tranche d'extension du réseau à grand gabarit concernant l'aménagement des vallées » soit atteint et regrette qu'il ne soit assorti d'aucune prévision financière, compte tenu de l'importance des sommes à engager (500 millions à 1,5 milliard de francs par an selon les hypothèses envisagées par la commission Grégoire).

Il semble en effet, d'après le budget pour 1984, que ce soit l'hypothèse n° 1, c'est-à-dire la plus basse du rapport Grégoire, qui soit retenue à l'heure actuelle (près de 500 millions de francs). Ce choix ne saurait donc traduire la volonté de développement exprimée dans le communiqué du Conseil des ministres du 1^{er} juin 1983 consacré au schéma directeur des voies navigables, puisqu'il permettra au mieux un seul franchissement de seuil.

Compte tenu de cette incertitude financière, votre commission redoute que l'extension du réseau à grand gabarit ne demeure qu'un vœu pieux.

CHAPITRE VI

LE LOGEMENT ET L'URBANISME

Les propositions du IX^e Plan relatives au logement et au cadre de vie sont dispersées dans le programme prioritaire n° 10 : « mieux vivre dans la ville », dans le programme n° 1 pour ce qui concerne le bâtiment et les travaux publics, dans le programme n° 5 : « économies d'énergie dans l'habitat et les activités tertiaires » et dans l'approche sectorielle qui traite du logement.

L'analyse des propositions présentées met en évidence des incohérences entre les différents objectifs ainsi qu'entre certains objectifs et les moyens définis.

A. — L'urbanisme opérationnel et l'aménagement : des moyens réduits

Le IX^e Plan entend promouvoir une meilleure maîtrise de l'urbanisation en relançant l'urbanisme concerté afin, notamment, de diversifier l'offre de logements et de favoriser une meilleure organisation urbaine.

Les moyens prévus sont constitués par des crédits pour des études intercommunales et pour des subventions pour surcharge foncière. Une majoration « urbaine » de la dotation globale d'équipement sera instituée pour aider les communes qui engagent des programmes d'équipement importants. Le délai de création de cette majoration n'est pas précisé.

Ces moyens ne constituent qu'une part modeste des financements nécessaires à un véritable urbanisme opérationnel. En effet, la décentralisation entraîne la disparition progressive des concours spécifiques de l'Etat dans certains domaines. Ainsi, les programmes d'action foncière des collectivités locales, retenus en 1982 et 1983, qui prévoient des dépenses au-delà de 1984, devront trouver de nouveaux modes de financement, étant entendu que le taux de concours de la dotation globale d'équipement sera inférieur au taux de subvention actuel de 30 %. Les collectivités devront donc recourir à l'emprunt pour financer leurs actions foncières.

De même, pour l'aménagement, les crédits du Fonds d'aménagement urbain sont progressivement transférés à la D.G.E. (dotation globale d'équipement) et les crédits maintenus dans ce fonds sont réservés à quelques actions prioritaires de l'Etat, en particulier l'amélioration des quartiers dégradés et la résorption de l'habitat insalubre.

En matière d'urbanisme opérationnel, les seules actions qui font l'objet d'engagements relativement précis sont celles relatives au développement social et culturel des quartiers dégradés et à la restructuration des cités ouvrières.

A la suite des travaux de la commission présidée par M. Dubedout, des actions particulières ont été mises en œuvre pour réhabiliter les quartiers défavorisés. Pendant le IX^e Plan, il est proposé d'instituer des commissions régionales, sur le modèle de la commission nationale, afin de mieux intégrer ces actions dans les contrats Etat-régions. Un ensemble de mesures est prévu : réhabilitation de 27 000 logements locatifs sociaux et 9 500 logements du secteur privé par an, actions d'aide aux familles demeurant dans ces quartiers, contrats d'agglomération pour les immigrés entre l'Etat et les collectivités territoriales, amélioration des transports, actions tendant à réduire les nuisances sonores, formation des jeunes résidant dans ces quartiers. Votre commission approuve cette orientation, car il est en effet urgent d'arrêter le processus de dégradation sociale et économique (patrimoine immobilier) de certaines zones.

En ce qui concerne la restructuration des cités ouvrières, votre commission note avec intérêt que ce programme, mis en œuvre depuis plusieurs années pour les zones minières du Nord-Pas-de-Calais et de Lorraine et financé par le budget de l'aménagement du territoire, sera étendu aux Vosges et à l'Alsace (mines de potasse).

Le soutien des villes nouvelles proposé par le IX^e Plan n'appelle pas d'observation particulière de la part de votre commission, il convient en effet d'achever les opérations engagées et les collectivités locales ne peuvent assurer seules la réalisation des programmes.

En revanche, pour les actions visant à une meilleure gestion urbaine, votre commission constate que le tableau financier annexé au programme n° 10 ne comporte des financements budgétaires que pour développer la recherche et l'expérimentation dans le domaine de la gestion des villes et des services urbains, alors qu'il est prévu également de développer les équipements d'assainissement. Le plan précise que « les agences financières de bassin développeront leurs capacités d'incita-

tion à l'équipement des communes par l'utilisation adaptée des coefficients de collecte » ; cet engagement très vague n'apporte aucune précision sur les moyens concrets d'intervention. Certes, les travaux d'assainissement sont engagés à l'initiative des collectivités locales et bénéficient notamment de subventions du ministère de l'intérieur issues d'un chapitre dans lequel les différents réseaux et services urbains sont confondus. Ceci dispense les auteurs du plan d'engagements financiers précis alors que le retard en ce domaine est très important. Le programme préalablement approuvé prévoyait une capacité installée d'épuration de deux millions d'équivalents-habitants ; la capacité actuelle n'est que 1,3 million d'équivalents-habitants et seuls les deux tiers des usagers sont raccordés à un réseau d'assainissement. Cet exemple met en évidence les insuffisances du IX^e Plan.

B. — L'industrie de la construction : un programme de modernisation aléatoire

Le IX^e Plan propose de diffuser les nouvelles technologies dans le B.T.P. (Bâtiment et travaux publics) selon un processus global ayant pour but de moderniser la branche et de maîtriser les coûts. Quatre orientations sont retenues : l'encouragement à l'utilisation des logiciels de gestion et d'assistance à la production et la conception des projets, la diffusion des technologies nouvelles dans les P.M.E. et chez les artisans, le développement de l'utilisation de produits industriels de gros œuvre et de second œuvre, afin de favoriser la modernisation des industries d'avenir, l'amélioration de la qualification de la main d'œuvre par des congés-formation.

Les moyens prévus sont constitués principalement par une partie des crédits d'aide au logement, notamment les crédits de réalisations expérimentales (REX). Les actions d'incitation seront programmées dans des contrats de croissance conclus avec les professionnels.

Physiquement, les actions concernant les P.M.E. et les artisans devraient viser 5 000 logements en fin de période, celles relatives aux industries devraient concerner 50 000 logements par an. Par ailleurs, le Plan prévoit la réhabilitation de 700 000 logements locatifs sociaux pendant la période 1984-1988.

En revanche, aucun objectif physique global n'est défini pour la construction neuve, alors que le secteur du bâtiment et des travaux publics connaît une crise grave.

Le nombre des logements mis en chantier n'a pas cessé de diminuer depuis dix ans ; il était de 556 000 en 1973 et de 443 000 en 1982. La comparaison des résultats de la construction neuve pour les premiers semestres de 1983 et 1982 met en évidence l'aggravation de la crise pour le présent exercice. Toutes les évolutions sont défavorables, sauf pour les logements autorisés dans le secteur locatif aidé et les logements individuels commencés.

Pour l'avenir, selon les prévisions sectorielles du B.I.P.E. (Bureau d'information et de prévision économiques) pour la filière construction (bâtiment, génie civil et matériaux de construction) une récession de l'ordre de — 0,5 % l'an, en moyenne, est attendue pendant la période 1982-1988. La baisse constatée en 1982 devrait s'accroître en 1983 et 1984. Ces prévisions sont fondées sur les hypothèses macro-économiques suivantes : un taux de croissance du P.I.B. de 1,4 % l'an et un ralentissement de la demande intérieure, tel que le revenu disponible des ménages ne progresse que de 1 % au lieu de 1,7 % entre 1979 et 1982. La part de l'industrie de la construction dans la valeur ajoutée passera à 6 % en 1988, alors qu'elle atteignait 8 % quinze ans plus tôt.

Pour les exercices 1983 et 1984, les perspectives de mises en chantier de logements neufs sont défavorables — un peu au-dessus de 300 000 logements par an — mais une certaine reprise devrait intervenir à partir de 1985 permettant d'atteindre 350 000 mises en chantier en 1988.

Le B.I.P.E. estime que la dépression de la construction neuve ne sera pas compensée par la croissance du marché de l'entretien et de la réhabilitation qui devrait atteindre + 1,6 % l'an en moyenne, entre 1982 et 1988, avec cependant une amélioration en fin de période (+ 2,5 % à partir de 1986).

Les perspectives défavorables relatives au logement ne seront vraisemblablement pas compensées non plus par les évolutions positives pour la construction neuve hors-logement si l'on en croit les prévisions du B.I.P.E.

L'effort de modernisation du B.T.P. est une nécessité incontestable ; le rétrécissement du marché conduira les entreprises à rechercher une amélioration de leur productivité, mais à défaut de marché porteur et malgré les aides spécifiques prévues par le Plan, la réalisation des objectifs définis par le sous-programme n° 4 du programme prioritaire n° 1 paraît aléatoire. En dépit des intentions affichées par le gouvernement de mener une politique dynamique du logement, le partage de

l'investissement entre industrie et logement s'effectue de plus en plus au détriment de ce dernier et donc l'industrie de la construction. L'analyse des orientations énoncées pour le logement conduit à confirmer cette hypothèse.

C. — Le logement : de nombreuses inconnues

En limitant pour l'essentiel leurs engagements aux aides à la modernisation du B.T.P., aux dotations destinées à favoriser les économies d'énergie dans l'habitat et aux crédits affectés à la réhabilitation, les auteurs du plan ont laissé subsister de nombreuses inconnues dans la politique du logement. Certes, le projet définit des orientations, mais il ne détermine pas une enveloppe financière pour la construction de logements ou pour l'évolution des aides à la personne ; c'est une grave lacune.

Pour les logements neufs, les orientations sont les suivantes. Une reprise des demandes de prêts est attendue en raison de la baisse des taux d'intérêt. Ce mouvement devrait être encouragé par la mise sur le marché de prêts à conditions variables dont l'institution est recommandée par le groupe de travail du IX^e Plan sur le financement du logement (Rapport Bonin).

Un deuxième moyen de relance réside, selon les auteurs du plan, dans le régime de la location-accession qui fait l'objet d'un projet de loi actuellement en navette. Cette nouvelle formule devrait permettre à de nouvelles catégories de ménages d'accéder à la propriété.

Le système actuel des P.L.A. (prêts locatifs aidés), des P.A.P. (prêts pour l'accession à la propriété) et des prêts conventionnés sera maintenu. Pour l'exercice 1984, le gouvernement a annoncé une augmentation de la quotité des P.A.P., modulée en fonction des ressources des demandeurs. Compte tenu du fait que dans la période récente, la totalité des prêts P.A.P. n'a pas été distribuée en raison de l'insuffisante solvabilité des acquéreurs potentiels, la décision prise sera vraisemblablement une mesure d'ordre, permettant de consommer l'intégralité des aides prévues.

Le gouvernement propose de restaurer le potentiel de l'épargne immobilière, en particulier l'épargne-logement. Le dispositif appliqué depuis juin dernier sera prorogé au-delà du 31 décembre 1983. Le IX^e Plan prévoit seulement d'étudier d'autres mesures visant à stabiliser l'épargne-logement, sans prendre parti sur les propositions contenues dans le rapport Bonin sur ce sujet.

Par ailleurs, rien n'est dit dans le Plan quant aux intentions du gouvernement en matière d'exonérations fiscales : envisage-t-on de maintenir, de supprimer ou de réaménager progressivement les systèmes existants ? Rappelons que le projet de loi de finances pour 1984 modifie les modalités de déductibilité des charges d'emprunts contractés pour la construction, l'acquisition et les grosses réparations d'un immeuble ainsi que le régime de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

En ce qui concerne l'évolution des loyers et la réforme des aides à la personne, le IX^e Plan ne comporte ni projet précis ni échéancier. On annonce qu'on procédera à une expérimentation en 1984. Le plan prévoit une remise en ordre des loyers qui tendra à mieux tenir compte du service rendu, à établir une plus grande égalité de traitement des locataires et à apporter des ressources nouvelles aux organismes d'H.L.M. Simultanément, une aide personnelle unifiée sera mise en œuvre.

Votre commission ne peut qu'approuver ces pétitions de principe énoncées deux fois précédemment, dans le plan intérimaire et dans la première loi de plan. Le seul élément nouveau est l'expérimentation prévue en 1984.

Il est regrettable que le plan n'énonce pas des choix clairs sur ces problèmes fondamentaux. La distorsion croissante entre le coût et l'efficacité économique et sociale des dépenses engagées pour l'aide à la personne a été soulignée par le rapport Bonin. En outre, la trésorerie de certains organismes H.L.M. est dans une situation telle que le gouvernement a dû se résoudre à prendre des mesures d'urgence. Par ailleurs, aucune orientation n'est définie pour le conventionnement, ni pour les futures modalités de péréquation des loyers. Enfin, quel sera le calendrier d'application des réformes envisagées ? Le plan est muet sur tous ces problèmes.

En définitive, votre commission ne peut donc qu'exprimer sa déception et son scepticisme à l'égard des propositions du Plan concernant le logement et l'urbanisme.

CONCLUSION

La planification en période d'incertitudes économiques est un art particulièrement difficile. Il y a quelques mois, les rédacteurs du projet de loi ne pouvaient deviner l'ascension du dollar et l'échec du sommet d'Athènes, qui modifient profondément le paysage économique de la France. L'art est d'autant plus difficile que la dureté des temps exige des choix clairs et l'annonce des sacrifices inévitables.

Le projet de seconde loi de plan ne répond pas à cette double exigence. Politique industrielle, aides aux secteurs en difficulté, évolution des prélèvements obligatoires, bouclage financier : tout est évoqué, mais rien n'est véritablement dit. Probablement parce que les choix décisifs n'ont pas encore été opérés. L'actualité nous enseigne pourtant l'accumulation de situations tendues dans les villes comme dans les campagnes. Quel crédit accorder à un plan qui se refuse à traiter au fond des défis majeurs, pour se consacrer à une analyse souvent pointilliste d'un grand nombre de domaines ? La distinction première loi de plan — seconde loi de plan ne saurait être valablement invoquée pour justifier l'approche retenue. Votre rapporteur avait en effet posé des interrogations analogues lors de la discussion de la première loi de plan, interrogations auxquelles il n'avait pas été alors répondu et qui demeurent toujours sans réponse.

Il ne saurait être question de passer sous silence les points positifs et les orientations novatrices du neuvième plan. Il ne saurait être question non plus de succomber à un quelconque catastrophisme hors de propos. Mais l'examen du débat à l'Assemblée nationale a montré l'inefficacité des tentatives d'amendements même si la procédure retenue a permis une discussion au fond. Par ailleurs, l'analyse politique des scrutins sur les lois de plan sous la V^e République apporte des enseignements particulièrement clairs. Enfin, la loi de plan constitue un tout qui ne saurait appeler des modifications marginales ; il s'agit, en effet, d'un ensemble qui représente la politique économique du gouvernement, avec laquelle votre Haute Assemblée est fondamentalement en désaccord.

*
* *

Réunie le 14 décembre 1983, la commission a suivi les conclusions de son rapporteur et a décidé, à la majorité, de vous proposer de **rejeter le projet de loi** définissant les moyens d'exécution du IX^e Plan de développement économique, social et culturel (deuxième loi de Plan).

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet présenté par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Article 1^{er}	Article premier.	Article premier
Est approuvé le rapport annexé à la présente loi relatif au 9 ^e Plan de développement économique, social et culturel de la Nation (deuxième loi de Plan).	Est approuvé le rapport annexé à la présente loi relatif au 9 ^e Plan de développement économique, social et culturel de la nation (deuxième loi de Plan), <i>sous réserve que, dans ce rapport :</i>	<i>Supprimé.</i>
P.P.E. N° 1 Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne	— dans le programme prioritaire d'exécution n° 1,	
1. Dans les industries agro-alimentaires... ...seront modernisées.	• <i>page 16, le 1, soit complété par l'alinéa suivant :</i> <i>« Un effort particulier sera engagé pour accroître la proportion de la transformation nationale du bois, notamment au niveau des produits finis ».</i>	
2. Organiser le développement... ...faciliter cette réorientation.	• <i>page 18, le 2, du sous-programme 5 soit complété par la phrase suivante :</i> <i>« En tout état de cause, l'épargne populaire que constituent les livrets A de caisse d'épargne et les C.O.D.E.V.I. sera protégée ».</i>	
3. Soumettre la procédure... ...modernisation industrielle.	3. Alinéa sans modification.	
4. Faciliter... ...équipements de pointe.	4. Alinea sans modification.	
5. Enfin,industries manufacturières.	5. Alinéa sans modification.	

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Propositions
de la Commission**

• page 18, après le sous-programme 5, soit inséré le nouveau sous-programme suivant:

« Sous-programme 6: Développer la coopération industrielle européenne:

« Compte tenu de l'importance de leur retard technologique par rapport aux Etats-Unis et au Japon et du potentiel considérable de leurs économies dans les domaines de la recherche et de l'industrie, les Etats membres de la Communauté européenne devront unir leurs efforts pour assurer à l'Europe le rang de grande puissance économique mondiale qui devrait normalement lui revenir.

« La France aura en ce domaine un rôle essentiel de proposition et d'impulsion. Elle poursuivra, en particulier, les objectifs suivants:

« — contribuer au développement de projets communs dans le domaine de la recherche, notamment pour les technologies de l'information (poursuite du programme Esprit), les biotechnologies, la fusion nucléaire et les énergies nouvelles;

« — favoriser la constitution de groupes industriels européens, en recherchant, en particulier, une meilleure compatibilité des législations commerciales et fiscales des différents Etats membres;

« — promouvoir la définition d'une politique commerciale commune, capable de garantir le développement initial des nouvelles industries de pointe et d'assurer la nécessaire adaptation d'industries plus anciennes, notamment le textile ».

.....
P.P.E. N° 2

**Poursuivre la rénovation du système
d'éducation et de formation des jeunes**

Le 9^e Plan a pour ambition de parvenir à donner à tous les jeunes une qualification leur permettant de s'insérer dans la vie économique et sociale.

.....
— dans le programme prioritaire
d'exécution n° 2,

• page 23, le premier alinéa soit ainsi rédigé:

« Le 9^e Plan a pour ambition de parvenir à élever les qualifications de tous les jeunes, notamment en évitant que certains d'entre eux soient dépourvus de toute qualification, afin de leur permettre d'être en prise sur les mutations technolo-

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Propositions
de la Commission**

La rénovation de l'école...
...leur environnement. Le développe-
ment de la préscolarisation, facilité par
l'évolution des effectifs de l'élémentaire
en 1984 et 1985, impliquera une meilleure
adaptation des moyens aux conditions
locales.

*giques indispensables à la croissance éco-
nomique et de jouer tout leur rôle dans la
vie sociale et culturelle».*

• page 24, la seconde phrase du
deuxième alinéa du sous-programme 1
soit complétée par les mots :

*« sans négliger les besoins qui se mani-
festent aussi dans le monde rural ».*

• page 24, après le deuxième alinéa du
sous-programme 1, soit inséré l'alinéa sui-
vant :

*« L'enseignement élémentaire devra
jouer un rôle essentiel dans la lutte contre
les inégalités scolaires. Un approfondisse-
ment de la réflexion pédagogique et une
transformation des conditions de fonc-
tionnement de l'école devront être menés
afin qu'elle assure notamment la conti-
nuité entre l'enseignement préélémentaire
et le collège ».*

...de formation des différents person-
nels enseignants sera amorcé en commen-
çant par ceux dont les durées de forma-
tion sont les plus courtes.

• page 25, après la deuxième ligne, soit
insérée la phrase suivante :

*« Dans cette perspective, il faudra, en
premier lieu, porter à quatre ans la durée
de formation des instituteurs et des pro-
fesseurs actuellement recrutés sous le nom
de professeurs d'enseignement général
des collèges ».*

La formation...
...stages en entreprises.

Alinéa sans modification.

Pour parvenir...
...à cet effort.

Alinéa sans modification.

Autonomie...
...dualisme scolaire.

Alinéa sans modification.

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

La politique des zones...
...ministériels.

Dans les DOM-TOM, cette politique
devra s'élargir à la lutte contre l'analphabétisme.

**Sous-programme 2:
Amélioration de l'insertion
professionnelle des jeunes
par la rénovation et le développement
des filières technologiques**

Au niveau du second degré, l'objectif
est de faire de l'enseignement technique
une voie de formation et de promotion
permettant les poursuites de scolarité et
débouchant, à différents niveaux, sur des
possibilités d'insertion professionnelle.
Les lycées agricoles...

...principaux.

.....
Les lignes d'actions dans l'enseigne-
ment agricole s'inspireront de principes
analogues...

...et modernisation des équipements).

**Sous-programme 3:
Insertion professionnelle et sociale**

L'efficacité du dispositif...

...institutions concernées.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Intitulé sans modification.

• page 25, après la première phrase du
premier alinéa du sous-programme 2, soit
insérée la phrase suivante:

« Un effort particulier sera accompli
pour assurer une réelle égalité d'accès à
cet enseignement pour les jeunes gens
comme pour les jeunes filles ».

.....
• page 26, dans la première phrase du
septième alinéa, aux mots: « s'inspireront
de principes analogues » soient substitués
les mots: « auront pour objet de combler
le retard et de réaliser la parité de cet
enseignement avec l'enseignement géné-
ral ».

Intitulé sans modification.

Alinéa sans modification.

• page 26, après le premier alinéa du
sous-programme 3, soit inséré l'alinéa sui-
vant:

« Les missions locales, dont l'action est
coordonnée par une délégation intermi-
nistérielle et dont le nombre augmentera
d'ici à 1988, prendront une part crois-
sante dans ce dispositif en veillant à ce
que les divers modes d'insertion profes-
sionnelle et sociale des seize - vingt-cinq
ans soient pour chaque jeune l'instrument
d'un projet personnel dont le suivi et la

**Propositions
de la Commission**

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Propositions
de la Commission**

progression dans le temps seront assurés».

En matière de *loisirs, sports et culture...*

...projets. L'objectif du 9^e Plan sera de mieux coordonner les actions des administrations afin de parvenir à une utilisation plus rationnelle des moyens disponibles et de les gérer d'une façon plus décentralisée. Les dispositifs déconcentrés...

...de cette action.

• page 27, à la fin de la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa du sous-programme 4, au mot: «décentralisée» soit substitué le mot: «déconcentrée».

P.P.E. N° 3

Favoriser la recherche et l'innovation

— dans le programme prioritaire d'exécution n° 3,

• page 32, le sous-programme 1 soit complété par l'alinéa suivant:

«La coopération internationale, sous toutes ses formes, continuera à être encouragée, en accordant une attention particulière aux programmes communautaires. Indispensable pour la réalisation de certains grands équipements, cette coopération ne saurait pour autant être motivée uniquement par des raisons de coût, mais au-delà, réaliser la convergence des efforts de recherche et développement, gage de gain de temps et d'effets multiplicateurs dans les résultats».

Il s'agira aussi de *développer l'information*

...pour les utilisateurs.

• page 33, le quatrième alinéa du sous-programme 2, soit complété par la phrase suivante:

«; des incitations à la création de banques de données spécialisées seront mises en œuvre».

L'Education nationale...

...scientifiques et techniques.

Alinéa sans modification.

Les bibliothèques universitaires...

...technologiques régionaux.

Alinéa sans modification.

• page 33, avant le dernier alinéa du sous-programme 2, soit inséré l'alinéa suivant:

«Par ailleurs, les efforts visant à favoriser la rédaction, l'impression et la diffu-

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Propositions
de la Commission**

.....
**P.P.E. N° 4
Développer les industries
de communication**

La décentralisation du service public de l'audiovisuel revêtira plusieurs aspects: pour le public, un programme diversifié reflétant plus directement les sensibilités régionales; pour les créateurs un élargissement des possibilités d'expression; pour F.R.3, une réorganisation profonde de la société et de ses méthodes de travail.

.....
*sion de publications en langue française
seront poursuivis et accrus.*

.....
— dans le programme prioritaire
d'exécution n° 4,

.....
* page 43, la deuxième phrase du premier alinéa du 1., soit complétée par les mots: « et accordant, là où le besoin existe, une large place à l'expression et à la promotion des langues et cultures régionales ».

.....
**P.P.E. N° 5
Réduire la dépendance énergétique**

Ce programme vise à améliorer, durant le 9^e Plan et à plus long terme, l'efficacité des utilisations de l'énergie, tant dans le domaine des emplois intermédiaires que dans celui de la consommation finale et à adapter la demande à l'objectif d'indépendance énergétique de l'économie française de 50 % en 1990 (contre 35 % en 1982). La continuité...

.....
— dans le programme prioritaire
d'exécution n° 5,

.....
* page 48, à la fin de la première phrase du premier alinéa, aux mots: « de 50 % » soient substitués les mots: « qui repose à la fois sur la diversification des approvisionnements énergétiques et une production nationale couvrant 50 % de la consommation ».

...nécessaires à sa mission.

**Sous-programme 1:
Industrie et agro-alimentaire**

Intitulé sans modification.

Ce sous-programme...

Alinéa sans modification.

...par

Alinéa sans modification.

— Le développement...
...industrie;

Alinéa sans modification.

— Le développement...
...1985);

Alinéa sans modification.

— La substitution...
...chaleur.

Alinéa sans modification.

Le sous-programme s'appuie sur la mise en œuvre des procédures existantes relatives à l'expertise énergétique des établissements industriels (arrêté du 5 juillet 1977)...

.....
* page 48, dans le cinquième alinéa du sous-programme 1, après les mots: « (arrêté du 5 juillet 1977) », soient insérés les mots: « , au cours de laquelle plusieurs alternatives devront être étudiées, ».

...(décret du 16 septembre 1949).

Texte du projet présenté par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Les incitations... — prêts... — subventions... ...suivantes: ...SOFERGIES; ...travaux).	Alinéa sans modification. Alinéa sans modification. Alinéa sans modification.	
En outre, E.D.F. mènera une politique commerciale active pour... ...des coûts de production.	* page 48, dans la première phrase du neuvième alinéa du sous-programme 1, après les mots: «E.D.F. mènera une politique commerciale», soient insérés les mots: «et technologique».	
.....	
.....	* page 50, après le sixième alinéa du 3., soit inséré l'alinéa suivant: «— La promotion, dans la construction, de l'utilisation du solaire passif».	
.....	
P.P.E. N° 6 Agir pour l'emploi	— dans le programme prioritaire d'exécution n° 6, * page 56, avant le premier alinéa, soit inséré l'alinéa suivant:	
	«Le redressement de la situation de l'emploi sera d'abord attendu d'un taux de croissance le plus élevé possible dans l'objectif notamment de parvenir, en fin de période, à un taux de croissance supérieur d'un point à celui observé en moyenne pondérée chez nos partenaires de l'Organisation de coopération et de développement économique».	
Un effort très important sera réalisé pour mener une politique globale d'emploi, qui, loin de se limiter à une gestion sociale du chômage, constituera un élément important de la modernisation de notre appareil productif.	* page 56, le début du premier alinéa soit ainsi rédigé: «Dans la mesure où la croissance économique risque de ne pas suffire à elle seule à redresser la situation de l'emploi, un effort très important...» (Le reste sans changement).	
Tel est l'objet du programme qui comporte deux volets:	Alinéa sans modification.	
— parvenir à une réduction et à un aménagement du temps de travail, qui tout à la fois contribuent à la réduction du chômage, et facilitent la mise en place		

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

de nouvelles formes d'organisation de la production et de nouveaux rapports de travail.

— développer et moderniser...
...créateurs d'activité.

**Sous-programme 1:
Incitations à la réduction
et à l'aménagement du temps de travail.**

L'action sur les rythmes de travail ne pourra réussir, et contribuer durablement à l'amélioration de la situation de l'emploi, qui si elle est en même temps une politique d'emploi et une politique de production efficace. Deux types d'actions...

...la promotion du temps choisi.

1. Incitation...
...solidarité.

Les contrats de solidarité...
...décentralisée et contractuelle.

Intervenant à la suite...
...et pour lie: étroitement les aspects sociaux et les aspects économiques de la réduction du temps de travail. Pour que les réductions...
...à la situation de référence.

.....
Une impulsion très forte devra être donnée dès le début du Plan pour que les accords se multiplient sur le terrain. Des accords négociés au niveau des branches pourront y contribuer de façon significative. Le secteur public, notamment industriel, sera invité à privilégier dans ses politiques sociales les négociations sur le temps de travail, dans le respect des équilibres financiers.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

• page 56, le troisième alinéa soit complété par les mots: « , permettant notamment une plus grande intervention des salariés dans leur travail, dans les choix technologiques et industriels de l'entreprise, un meilleur dialogue social ».

Alinéa sans modification.

Intitulé sans modification.

• page 56, après la première phrase du premier alinéa du sous-programme 1, soit insérée la phrase suivante: « Il y a lieu de développer la négociation en prenant en compte l'obligation annuelle de négocier dans les entreprises sur la durée effective du travail instituée par la loi n° 82-957 du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail ».

Intitulé sans modification.

Alinéa sans modification.

• page 56, à la fin de la première phrase du second alinéa du 1. du sous-programme 1, aux mots: « les aspects sociaux et les aspects économiques de la réduction du temps de travail » soient substitués les mots: « les aspects sociaux de la réduction du temps de travail et ses aspects économiques, en particulier la durée d'utilisation des équipements ».

.....
• page 57, le deuxième alinéa soit complété par la phrase suivante: « Les con-

**Propositions
de la Commission**

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Propositions
de la Commission**

Le dispositif actuel...
...en cours de Plan.

Ce dispositif d'incitation...
... La réduction du temps de travail sera plus rapide pour les métiers dont les conditions de travail sont pénibles, ou les durées de travail les plus élevées.

2. Promotion du temps choisi

**Sous-programme 2 :
Développement du service public
de l'emploi et de ses moyens
d'intervention sur le marché du travail**

Compte tenu des insuffisances actuelles, un effort important devra être réalisé pour améliorer l'efficacité des diverses

trats de plan intégreront la dimension emploi-formation-organisation du travail».

• page 57, après le deuxième alinéa, soit inséré l'alinéa suivant :

« Le Gouvernement rencontrera, dès le début de la période d'exécution du Plan, chacun des partenaires sociaux, pour favoriser la mise en œuvre des accords portant sur la réduction du temps de travail et la nouvelle organisation du travail ».

Alinéa sans modification.

• page 57, la dernière phrase du quatrième alinéa soit complétée par les mots :
« pour les travailleurs postés et dans les entreprises introduisant d'importantes innovations technologiques ».

• page 57, après le quatrième alinéa, soit inséré l'alinéa suivant :

« La durée maximale du travail sera abaissée et la durée légale adaptée à l'évolution des négociations ».

2. Paragraphe sans modification.

• page 57, après le dernier alinéa du 2, soit inséré l'alinéa suivant :

« Enfin l'efficacité de ce sous-programme nécessite que soit poursuivie et amplifiée la lutte contre toutes les formes de travail clandestin et que soit franchie une nouvelle étape dans la limitation des cumuls abusifs « emploi-retraite ». »

• page 58, le deuxième alinéa du sous-programme 2 soit ainsi rédigé :

« Le service public de l'emploi sera renforcé : les institutions (agence nationale pour l'emploi, association pour la forma-

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

composantes du service public de l'emploi en assurant une coordination étroite de leurs interventions, pour garantir les moyens leur permettant de jouer un rôle actif vis-à-vis du reclassement des demandeurs d'emploi, pour développer enfin diverses formules d'aides à la création d'emplois et de soutien aux initiatives locales.

.....

.....

P.P.E. N° 7

Mieux vendre en France et à l'étranger

En outre, des actions seront engagées pour renforcer la fonction commerciale des entreprises, en particulier dans les petites et moyennes industries, et afin de suppléer certaines carences de l'offre française notamment par appel aux initiatives industrielles.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

tion professionnelle des adultes, union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, services extérieurs du travail et de l'emploi) seront rapprochées; elles pourront mettre en commun leurs moyens et engager des actions concertées en vue de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi, de développer diverses formules d'aides à la création d'emplois et de soutien aux initiatives locales. Son développement sera favorisé et sa gestion modernisée».

.....

• page 59, après le second alinéa du 2., soit inséré l'alinéa suivant:

«— Les organismes de formation professionnelle doivent être mobilisés dans leur ensemble au bénéfice des travailleurs touchés par les reconversions industrielles de manière à assurer à ces derniers une qualification correspondant aux nouvelles technologies».

.....

• page 60, avant le dernier alinéa soit inséré l'alinéa suivant:

«L'ensemble de ces dispositions devrait, pour plus d'efficacité, s'accompagner d'un aménagement des seuils créés par la législation du travail, pour qu'ils ne constituent plus des obstacles à l'embauche».

.....

— dans le programme prioritaire d'exécution n° 7,

• page 66, le second alinéa du 3, du sous-programme 3 soit ainsi rédigé:

«En outre, des actions seront engagées pour renforcer la fonction commerciale des entreprises, en particulier dans les petites et moyennes industries. Des études précises seront conduites sur les produits importés dans une proportion élevée, afin de mieux cerner les carences de l'offre française et de faire appel aux initiatives industrielles».

• page 66, le dernier alinéa du 3. du sous-programme 3 soit complété par la

**Propositions
de la Commission**

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Propositions
de la Commission**

phrase suivante: « Dans le domaine des pêches maritimes et des cultures marines, les investissements qui permettent de développer l'offre française des produits de la mer et de moderniser les industries de transformation de ce secteur seront favorisés ».

• page 68, après le dernier alinéa, soit inséré l'alinéa suivant:

« L'ensemble des efforts de redressement des échanges extérieurs de la France devra s'inscrire dans le cadre de politiques communes adoptées au niveau des Communautés européennes et en collaboration avec les autres Etats partenaires au Traité ».

P.P.E. N° 8

**Assurer un environnement favorable
à la famille et à la natalité**

L'étude portera sur la possibilité d'une simplification par l'instauration d'une aide unique qui pourrait être attribuée sous la forme d'une allocation en dessous d'un certain niveau de revenu, et d'une réduction de l'impôt sur le revenu au-dessus de ce niveau.

Sous-programme 2:

**Permettre aux parents de mieux concilier
vie professionnelle et vie familiale**

Au-delà des charges...

...à partir du troisième.

Les pouvoirs publics doivent aider les parents à assumer leur choix et à partager plus également au sein du couple la responsabilité d'éduquer les enfants. L'ouverture de droits réservés aux seules femmes risquerait de freiner l'insertion professionnelle; une égalité de traitement des deux sexes lui sera préférée.

A cet effet, un « institut de la famille et de l'enfance » sera créé, qui permettra aux chercheurs, aux associations, aux syndicats et aux administrations de se rencon-

— dans le programme prioritaire d'exécution n° 8,

• page 72, le septième alinéa soit complété par la phrase suivante: « Cette étude sera menée en concertation avec les partenaires sociaux et familiaux ».

Intitulé sans modification.

Alinéa sans modification.

• page 72, le deuxième alinéa du sous-programme 2 soit complété par la phrase suivante: « Il ne saurait, en effet, être question de remettre en cause les droits des femmes à exercer, au même titre que les hommes, une activité professionnelle ».

• page 74, dans la première phrase du deuxième alinéa, aux mots: « et aux administrations » soient substitués les mots: «, aux administrations et aux élus ».

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

trer et de se documenter, et par ces moyens de contribuer à la conception de la politique familiale. Afin de mieux connaître les conditions de vie des familles, l'I.N.S.E.E. effectuera des enquêtes sur les budgets familiaux.

**P.P.E. N° 9
Réussir la décentralisation**

Cette politique de solidarité nationale poursuivra quatre grands objectifs. Elle contribuera à construire un nouvel avenir pour les régions de reconversion industrielle, où l'effort de localisation des activités économiques d'avenir sera intensifié, parallèlement au développement de la formation et de la recherche technologique et à l'amélioration du cadre de vie urbain. Elle s'attachera à intensifier l'effort de solidarité indispensable pour assurer le développement de l'outre-mer. Elle visera à poursuivre le rééquilibrage des activités en faveur des zones encore sous-industrialisées et sous-équipées du territoire, notamment dans l'ouest, le sud-ouest et le Massif central et à renforcer l'effort spécifique au profit des zones rurales fragiles, spécialement en montagne. Elle encouragera le développement décentralisé des activités tertiaires par une action déterminée, dans laquelle l'Etat jouera un rôle moteur, afin de compléter la décentralisation institutionnelle par une plus grande diffusion des capacités de décision sur l'ensemble du territoire.

La poursuite de la décentralisation exige la mise en œuvre d'une déconcentration énergique de l'action de l'Etat en faveur de ses représentants dans les départements et les régions. Le renforcement global de ses moyens...

...du matériel.

Compte tenu des gains de productivité qu'apportera l'informatisation de la gestion, il est nécessaire d'implanter...

...des départements d'outre-mer.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

— dans le programme prioritaire d'exécution n° 9,

• page 81, le premier alinéa soit complété par la phrase suivante: « Elle luttera contre la désertification des campagnes en vue de maintenir un équilibre satisfaisant entre le milieu urbain et le tissu rural ».

et qu'en conséquence, page 80, dans la première phrase du dernier alinéa, soit substitué au chiffre: « quatre », le chiffre: « cinq ».

• page 83, la première phrase du deuxième alinéa du 2. soit complétée par les mots: « ainsi que le transfert de services administratifs de l'Etat vers les régions et les collectivités locales ».

• page 83, dans le troisième alinéa du 2., après les mots: « de la gestion » soient insérés les mots: « et compte tenu de la politique de déconcentration ».

**Propositions
de la Commission**

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

**P.P.E. N° 10
Mieux vivre dans la ville**

Pour parvenir à recréer un sentiment de mieux vivre dans les villes, la collectivité doit agir en priorité à travers l'offre de logements...

...transports collectifs.

**Sous-programme 1:
...cités ouvrières.**

1. La réhabilitation des logements existants.

Ces actions visent à poursuivre l'effort de l'Etat en faveur de l'amélioration de l'habitat des catégories de la population qui en ont le plus besoin, notamment des familles nombreuses, des immigrés, des jeunes travailleurs, des personnes à mobilité réduite. Pour tenir compte du retard de l'outre-mer, un effort particulier y sera fait pour réduire l'habitat insalubre et pour favoriser le développement des logements sociaux et très sociaux.

Le patrimoine des logements sociaux.

La dégradation des comptes des organismes H.L.M. rend plus difficile l'indispensable politique de maintenance et d'entretien du parc et la mise en œuvre d'une gestion plus proche des usagers. Renverser la tendance est une priorité nationale et le 9^e Plan donne les moyens d'une réelle politique d'amélioration du patrimoine H.L.M.;

.....

La démultiplication souhaitée de l'action de l'Etat sera assurée par la contractualisation avec les régions; des Commissions régionales pour le développement social des quartiers rassembleront, à l'image de la Commission Nationale, l'ensemble des institutions concernées par les programmes d'action prévus.

.....

Des efforts seront faits...
...ainsi que, d'une manière générale, atténuer les nuisances provoquées par les divers modes de circulation.

.....

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

— dans le programme prioritaire d'exécution n° 10,

• page 85, le début du premier alinéa soit ainsi rédigé: « Pour essayer de recréer une vie collective dans les villes dont chaque citoyen soit acteur, la collectivité... » (Le reste sans changement).

Intitulé sans modification.

• page 85, après la première phrase du premier alinéa du sous-programme 1, soient insérés les mots: « sans oublier le quart-monde, c'est-à-dire les familles et les personnes en situation d'extrême précarité ».

• page 85, au début de la seconde phrase du premier alinéa du 1., soient substitués aux mots: « Pour tenir compte du retard de l'outre-mer, un effort particulier y sera fait » les mots: « Un effort tout particulier sera fait outre-mer ».

Paragraphe sans modification.

• page 85, le début de la troisième phrase du troisième alinéa du 1., soit ainsi rédigé: « Les difficultés de gestion des organismes d'habitations à loyer modéré rendent plus difficile l'indispensable politique... » (Le reste sans changement).

.....

• page 86, dans la seconde phrase du troisième alinéa du 2., au mot: « concernées » soient substitués les mots: « et des partenaires concernés ».

.....

• page 87, dans le cinquième alinéa, après les mots: « d'une manière générale » soient insérés les mots: « pour améliorer la qualité urbaine de l'environnement en cherchant à ».

.....

**Propositions
de la Commission**

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

P.P.E. N° 11

**Moderniser et mieux gérer le système
de santé.**

Les programmes nationaux de prévention seront intensifiés, dans les domaines de la péri-natalité, de la santé en milieu professionnel,...

...en matière d'éducation pour la santé.

P.P.E. N° 12

Améliorer la justice et la sécurité

Interministérielles dans leur conception...

...et du temps libre.

Sous-programme 2:

**Venir en aide aux victimes, améliorer
le fonctionnement de la justice
et limiter les effets ségrégatifs
de la prison.**

1. Le nécessaire...

...sera encouragé.

Pour faire face dans de meilleures conditions au recours régulièrement croissant des citoyens à la justice, il convient enfin de promouvoir une nouvelle organisation du règlement des conflits, notamment par un rééquilibrage des modes judiciaires et non judiciaires de règlement. S'agissant en particulier de certains contentieux de masse (circulation, chèques sans provision), l'intervention judiciaire pourrait n'être qu'un second recours.

5. Enfin seront accentués, durant le 9^e Plan, l'effort d'amélioration des infrastructures et le développement de la recherche en matière de sécurité routière: aménagement de points reconnus dangereux du réseau national, programmes coordonnés de renforcement des chaussées et d'amélioration de la sécurité (rectifications de virages, traversées des petites agglomérations, signalisation, balisage...), mise en place de «programmes de sécurité» concertés et cofinancés

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

— dans le programme prioritaire
d'exécution n° 11,

• page 94, dans le deuxième alinéa du 1. du sous-programme 2, après les mots: «domaines de la périnatalité», soient insérés les mots: «de la médecine scolaire».

— dans le programme prioritaire
d'exécution n° 12,

• page 101, le second alinéa du 4, soit complété par les mots: «dans la perspective définie par le rapport de la commission des maires sur la sécurité dans les villes: prévention, répression, solidarité».

Intitulé sans modification.

1. Alinéa sans modification.

• page 101, dans la première phrase du second alinéa du 2. du sous-programme 2, après les mots: «notamment par un rééquilibrage» soit inséré le mot: «mesuré».

• page 101, la première phrase du second alinéa du 2. du sous-programme 2 soit complétée par les mots: «offrant aux intéressés les garanties nécessaires».

• page 105, dans la seconde phrase du 5., après les mots: «programmes de sécurité concertés» soient supprimés les mots: «et cofinancés».

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

avec les collectivités locales et amélioration de la sécurité des voies à grande circulation.

.....
Afin de valoriser...

...32 % en 1982),
les usages économiquement rationnels de l'électricité seront favorisés...

...longue durée.

.....
Pour le charbon, dont les perspectives de consommation à l'horizon 1990 sont à considérer en relation avec une évolution de la consommation totale d'énergie plus modérée que ce qui était prévu antérieurement, l'objectif d'indépendance conduit à viser que la production nationale soit en mesure de couvrir la moitié de la consommation, dans le cadre de ce qui a été décidé en 1981, c'est-à-dire en développant sélectivement les réserves exploitables dont le surcoût, financé par l'Etat, n'excède pas de plus de 2,5 centimes (de 1981) par thermie le coût du charbon importé.

En tout état de cause, le total des sommes consacrées et redistribuées par la nation, par salarier des Charbonnages de France, sera maintenu. Ces sommes...

...concernées.

.....
Le redressement...

...conditions
pour les salariés. Parmi ces actions, on accordera...

...redressement industriel.

.....
**L'AGRICULTURE, LES INDUSTRIES
AGRO-ALIMENTAIRES
ET LES ACTIVITES
LIEES A LA FORET**
.....

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

.....
** page 105, le 5. soit complété par la phrase suivante: «Des cofinancements pourront, éventuellement, être recherchés auprès des collectivités intéressées».*
.....

— page 116, dans la première phrase du quatrième alinéa, aux mots: «les usages économiquement rationnels de l'électricité» soient substitués les mots: «les usages économiquement et techniquement performants de l'électricité».

.....
— page 117, dans le troisième alinéa, après les mots: «en mesure de couvrir» soient insérés les mots: «au moins».

.....
— page 117, la première phrase du quatrième alinéa soit ainsi rédigée: «En tout état de cause, l'Etat maintiendra en francs constants l'effort financier fait pour les bassins charbonniers».

.....
— page 119, après la quatrième phrase du deuxième alinéa, soit insérée la phrase suivante: «Parmi ces actions, on s'efforcera de rendre l'industrie plus attrayante à la jeunesse, au cours des différentes étapes du système éducatif, au sein de l'entreprise par une meilleure adéquation du travail et de la qualification acquise mais surtout par les conditions de rémunération et de travail».

.....
— page 128, avant le premier alinéa, l'intitulé soit complété par les mots: «ET A LA MER».

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

Cette exigence est tout particulièrement ressentie chez les jeunes agriculteurs dont les conditions d'installation seront améliorées dans le cadre des opérations groupées d'aménagement foncier-installations. Les pouvoirs publics encourageront les agriculteurs et leurs organisations à renforcer toutes les formes d'agriculture de groupe et à développer les services collectifs de remplacement.

.....

Ces objectifs sont exprimés notamment dans la première loi de Plan. L'accent sera mis sur les dispositions ci-dessous en les adaptant au cas particulier de chaque entreprise:

.....

L'élaboration du contrat de Plan doit être l'occasion d'une concertation véritable au sein de l'entreprise. Il doit être transmis pour information aux institutions représentatives du personnel et être soumis à l'avis du conseil d'administration ou de surveillance. L'enjeu réel est, qu'à l'occasion de la signature ou de la révision du contrat de Plan, une discussion s'engage sur le document fondamental que constitue le plan de l'entreprise.

.....

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

— page 129, dans l'avant-dernière phrase de l'avant-dernier alinéa, après le mot: « améliorées », soit inséré le mot: « , notamment ».

.....

— page 131, après le huitième alinéa, soit inséré l'alinéa suivant:

« La réduction du déficit de la balance des produits de la mer sera assurée par le programme pluriannuel de renouvellement de la flotte de pêche, afin de maintenir l'approvisionnement national, par le développement des cultures marines, notamment pour les espèces les plus déficitaires (pectinidés, crustacés, salmonidés). Le déficit sera également réduit par une meilleure organisation de la commercialisation de la production nationale, sur le marché intérieur et à l'exportation, avec la participation des organisations de producteurs et du fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et des cultures marines (F.I.O.M.), ainsi que par la mise en valeur des richesses halieutiques de l'outre-mer ».

.....

— page 152, la seconde phrase du premier alinéa du 2. soit ainsi rédigée: « Les contrats de plan contiendront les dispositions suivantes, qui pourront, toutefois, être adaptées au cas particulier de chaque entreprise: »

.....

— page 153, dans la deuxième phrase du premier alinéa du 3., aux mots: « à l'avis » soient substitués les mots: « à la délibération ».

— page 153, avant le dernier alinéa du 4., soit inséré l'alinéa suivant:

« Une information régulière des régions devra être assurée par les sociétés nationales sur le contenu et l'exécution des contrats de plan Etat-entreprises publiques ».

.....

**Propositions
de la Commission**

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

Le souci des ménages de compléter les pensions versées par les différents régimes d'assurance vieillesse constitue depuis deux décennies une des principales motivations d'épargne en France. Sans remettre en cause le rôle des régimes obligatoires de retraites (de base et complémentaires), cette tendance est susceptible de se renforcer dans les prochaines années. C'est pourquoi la gestion collective de cette épargne pour l'orienter vers...

...cotisations de retraite.

Le système financier sera mis...

...investissement productif.

D'autre part, le dialogue sera organisé au niveau régional dans le cadre de la Conférence Financière Régionale et entre élus, administrations, partenaires sociaux et représentants des institutions financières. L'établissement régulier de tels dialogues permettra :

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

— page 160, la seconde phrase et le début de la troisième phrase du premier alinéa du 1.2., soient ainsi rédigés :

« La tendance à son renforcement ne saurait mettre en cause le rôle et l'importance des régimes obligatoires de retraites (de base et complémentaires) qui au même titre que les régimes particuliers doivent assurer des pensions de retraite tendant à répondre aux besoins des intéressés. La gestion collective de cette épargne... » (Le reste dans changement).

— page 161, le deuxième alinéa du 2. soit complété par la phrase suivante: « ; à cette fin, des contrats de plan pourront être conclus entre l'Etat et les établissements financiers, bancaires et non bancaires, précisant notamment les critères permettant une attribution des crédits conforme aux priorités définies par le Plan; ».

— page 166, dans la première phrase du sixième alinéa du 2.3.3., après les mots: « la conférence financière régionale », soit supprimé le mot: « et ».

— page 166, après la première phrase du sixième alinéa du 2.3.3., soit insérée la phrase suivante: « La conférence financière régionale sera consultée sur l'ensemble des opérations d'investissement financées totalement ou partiellement sur fonds publics, à partir d'un seuil fixé par décret ».

— page 167, après le premier alinéa du 3.1., soit inséré l'alinéa suivant :

« Afin de respecter les votes du Parlement et les priorités définies par lui, la procédure des annulations de crédits ne sera utilisée que pour procéder aux ajustements techniques strictement indispensables ».

**Propositions
de la Commission**

**Texte du projet
présenté par le Gouvernement**

Art. 2.

Les crédits budgétaires prévus pour l'exécution des douze programmes prioritaires d'exécution sont fixés comme il est indiqué ci-après.

Unité: millions de francs de 1984.

Définition des programmes prioritaires d'éducation	Base 1984		Enveloppe 1984-1988	
	Dépenses ordinaires	Autorisations de programmes	Dépenses ordinaires	Autorisations de programmes
1. Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne	499	2 677	3 871	16 009
2. Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes	12 970	3 564	70 135	21 102
3. Favoriser la recherche et l'innovation	519	10 164	3 342	60 963
4. Développer les industries de communication	3 318	276	19 462	1 729
5. Réduire la dépendance énergétique	672	2 095	3 403	12 059
6. Agir pour l'emploi	5 140	216	34 980	1 298
7. Vendre mieux en France et à l'étranger	3 611	1 165	20 308	7 882
8. Assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité	187	39	1 084	225
9. Réussir la décentralisation	213	3 083	2 357	18 686
10. Mieux vivre dans la ville	75	2 501	534	14 552
11. Moderniser et mieux gérer les systèmes de santé	3 745	1 362	20 767	7 931
12. Améliorer la justice et la sécurité	567	708	3 562	4 299
Total	31 516	27 850	183 805	166 735

Art. 3.

La loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France et la loi n° 83-606 du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988 sont intégrées à la présente loi.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Art. 2.

Sans modification.

Art. 3.

Sans modification.

**Propositions
de la Commission**

Art. 2.

Supprimé.

Art. 3.

Supprimé.