

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi. ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.
portant approbation du rapport sur les principales options du
VIII^e Plan,

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1055, 1117, 1108, 1112, 1132 et in-8^o 190.

Sénat : 397 (1978-1979).

Plan. — Agriculture - Commerce extérieur - Emploi - Energie - Environnement - Finances publiques - Industrie - Industries agro-alimentaires - Inflation - Investissements - Logement - Matières premières - Monnaie - Politique économique - Politique extérieure - Population - Protection sociale - Travail (durée du) - Urbanisme.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
I. — L'évolution de la situation de la France dans le monde	9
A. — La nouvelle donne économique mondiale	9
1° Le ralentissement de l'activité économique mondiale	10
a) La diminution de la demande globale	10
b) La nécessité d'un redéploiement industriel	16
2° L'accentuation des tendances lourdes de l'évolution des relations économiques internationales	18
a) L'importance croissante des pays producteurs de matières premières	18
b) L'apparition des pays en voie de développement sur les marchés des produits manufacturés	20
c) La stagnation relative de la puissance économique européenne	23
B. — La stratégie française de la remise en ordre	26
1° Les risques économiques d'une croissance ralentie	28
a) La désagrégation de la santé financière de la France ..	28
b) L'aggravation des déséquilibres régionaux	34
2° Les problèmes spécifiques de l'emploi	37
3° La lutte contre l'inflation dans le cadre du système monétaire européen	41
II. — L'analyse des options	47
A. — Les bases de l'appareil productif	47
1° La réduction de notre dépendance en énergie et en matières premières	47
a) L'environnement international	47
b) La situation et les perspectives énergétiques françaises ..	52
c) Le problème des matières premières	60
2° Le développement d'une industrie concurrentielle	62
a) L'industrie française aujourd'hui	62
b) Les principes énoncés dans le rapport	63
c) L'innovation	67
d) L'investissement	68
3° Le renforcement des activités agricoles et de l'industrie alimentaire	70
a) L'agriculture du IV ^e au VIII ^e Plan	70
b) Le contexte économique dans lequel s'insère la politique agricole actuelle	72
c) Les axes du développement des secteurs agricoles et alimentaires et de l'aménagement rural au cours du VIII ^e Plan	73

	Pages.
B. — <i>Les Français</i>	79
1 Les actions pour l'emploi	79
a) Le fonctionnement du service public de l'emploi.....	79
b) Les actions sur la demande d'emploi.....	79
c) Les actions sur l'offre d'emploi.....	81
2' La promotion de la famille et la protection sociale	85
a) La démographie	85
b) Les transferts sociaux	88
3' L'amélioration de l'habitat et du cadre de vie	90
a) Les besoins en matière d'habitat sont encore importants.	90
b) Satisfaire et guider les aspirations des Français	93
c) Un nouvel urbanisme.....	97
 Conclusion	 101
 Examen en commission	 103
 Amendements présentés par la commission	 105
 Annexes au rapport de la commission	 107

Mesdames, Messieurs.

On pourrait résumer brièvement l'évolution historique de la planification française par la formule suivante : de la reconstruction nationale à l'adaptation à la demande internationale.

Après la guerre, le plan Monnet (1947-1953) se propose d'éliminer certains goulots d'étranglement et oriente avec succès les investissements vers six secteurs de base (charbon, électricité, acier, ciment, machines agricoles, transports intérieurs).

Le II^e Plan (1954-1958) se situe dans une perspective de croissance soutenue : il définit des politiques structurelles visant à lutter contre les rigidités et à optimiser l'emploi de nos ressources : il précise les actions de l'Etat en matière d'équipements collectifs.

Marqué par des préoccupations d'ouverture vers l'extérieur, le III^e Plan (1958-1961) fixe un objectif de croissance chiffré et élargit le champ d'application de la planification dans le domaine des équipements collectifs : la politique de stabilisation menée au début de la V^e République conduit à remettre en cause l'application du III^e Plan — un Plan intérimaire 1960-1961 est adopté — et à attendre un taux d'expansion inférieur à l'objectif initialement arrêté.

La mise en œuvre du IV^e Plan — premier Plan approuvé par le Parlement — est perturbée par le plan de stabilisation de 1963 ; néanmoins, sauf en ce qui concerne le solde des échanges extérieurs — moins favorable que prévu — les résultats sont proches des objectifs chiffrés fixés pour la croissance de la production, de la consommation des ménages, des investissements des entreprises et des équipements collectifs, ces derniers faisant l'objet d'une priorité.

Le V^e Plan — soumis à un double examen du Parlement : options, Plan définitif — insiste sur la nécessité de la compétitivité de l'économie française et recommande la maîtrise de l'évolution des revenus ; il définit un taux de croissance relativement modéré, mais vise à développer rapidement les équipements collectifs. Les problèmes de politique industrielle sont évoqués dans le V^e Plan qui comporte l'amorce d'une coordination entre politique conjonc-

turelle et politique à moyen terme — avec les « clignotants ». Remise en cause en 1968, la réalisation des objectifs n'est que partielle : le franc est dévalué, l'exécution des programmes d'équipements collectifs est nettement inférieure aux prévisions ; les normes d'évolution des revenus et des prix sont restées lettre morte.

La préparation et la mise en œuvre du VI^e Plan (1971-1975) sont marquées par des progrès méthodologiques : on recourt à la modélisation (modèle physico-financier) pour élaborer le Plan ; certains équipements publics font l'objet de déclarations de priorité — sans résultats pratiques tangibles — ou de programmes finalisés qui préfigurent les programmes d'action prioritaires du VII^e Plan. Les bouleversements économiques mondiaux, surtout en fin de période, rendent hors de portée les objectifs de croissance forte et d'équilibre inscrits dans le VI^e Plan. L'effort d'industrialisation n'a pas été suffisant ; pour l'ensemble de la période, on n'enregistre aucune augmentation de l'emploi industriel, contrairement aux prévisions. Les tensions inflationnistes ne sont pas maîtrisées.

La préparation du VII^e Plan est soutenue par des travaux de prospective plus importants que lors des Plans précédents et par des projections tendanciennes à l'horizon 1980, basées sur deux hypothèses d'environnement international. Fondé sur le choix d'une croissance relativement forte, le VII^e Plan est ambitieux : il propose une stratégie en deux étapes — remise en ordre, consolidation — pour réaliser le plein emploi et l'équilibre extérieur, maîtriser l'inflation et redresser la situation des finances publiques ; il définit les objectifs d'une « nouvelle » croissance : réduction des inégalités, primauté de l'aménagement du territoire et du cadre de vie. Le VII^e Plan a été élaboré dans un contexte relativement optimiste, à un moment où responsables politiques et partenaires sociaux n'avaient pas encore pris conscience de l'ampleur des mutations économiques du monde. On estimait alors que la croissance de l'économie française dépendrait de l'issue de la crise mondiale et de l'évolution des échanges internationaux ; néanmoins, il semblait que grâce à une politique volontariste, la France ne tarderait pas à retrouver un taux d'expansion soutenu, certes plus faible que dans le passé, mais supérieur à celui de ses partenaires commerciaux.

À l'automne 1978, force est de constater que la remise en ordre n'est pas achevée. En effet, le rééquilibrage des échanges extérieurs est précaire : les échanges agro-alimentaires dégagent un solde très légèrement excédentaire, mais comportent des faiblesses persistantes ; le poids des importations de produits primaires — énergétiques principalement — s'accuse : l'excédent industriel est issu en

priorité de ventes aux pays en voie de développement, n'échanges avec les pays les plus développés demeurant déficitaires. D'autre part, malgré une certaine décélération de la hausse des prix à la consommation, l'inflation n'est pas encore maîtrisée. Simultanément, le déficit des finances publiques s'alourdit et la situation de l'emploi s'aggrave inexorablement. En définitive, la croissance est inférieure aux objectifs fixés par le VII^e Plan.

Dans le même temps, la réalisation des choix qualitatifs du VII^e Plan s'avère plutôt limitée. Certes, des efforts ont été accomplis pour améliorer les conditions de vie des Français, mais beaucoup reste à faire pour réduire les inégalités, et le ralentissement de la croissance constitue un obstacle supplémentaire à la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire efficace.

En ce qui concerne les programmes d'action prioritaires, des résultats favorables sont enregistrés mais la déception est vive quant aux programmes d'initiative régionale ou locale : les réticences des administrations, les lenteurs de la procédure n'ont pas permis de répondre à l'attente des régions.

Au terme de la troisième année d'exécution du VII^e Plan, la situation de l'économie française et les perspectives plutôt médiocres au niveau international ont motivé le dépôt, par le Gouvernement, d'un projet de loi visant à adapter le VII^e Plan. Ce rapport sur l'adaptation approuvé par le Parlement en décembre dernier, constitue une étape décisive dans l'évolution de la planification française.

Lors de l'examen de ce texte, votre commission avait souligné que le choix de l'adaptation est fondamental pour la France et pris acte de **l'abandon de la planification normative, celle-ci ne constituant plus une réplique valable aux défis lancés aujourd'hui à notre pays**. Certes, l'adaptation comporte des risques, mais elle est notre seule chance.

Cette transformation profonde de la planification française ne conduit nullement à remettre en cause l'institution, au contraire. **L'élaboration du Plan est un moment privilégié de réflexion sur le long terme et l'occasion de faire émerger dans la concertation des choix cohérents à moyen terme. L'objectif primordial du Plan doit être de définir une stratégie.**

Au regard de ces nouvelles données, comment la préparation du VIII^e Plan est-elle initiée ? Au niveau des options, le Gouvernement a adopté une procédure très différente de celle appliquée lors de l'élaboration du VII^e Plan.

La présentation du rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan — approuvé par le Parlement en juin 1975 — avait été précédée de travaux préparatoires au sein de quatre commissions

— croissance, emploi et financement ; relations économiques et financières avec l'extérieur ; inégalités sociales ; aménagement du territoire et cadre de vie — et une consultation préalable des régions avait été organisée. le Commissariat général du Plan ayant établi une synthèse des rapports d'orientation déposés par les différentes régions. Rappelons d'ailleurs qu'une procédure analogue avait été suivie à l'égard des régions pour les options du VI^e Plan.

Au contraire, pour le VIII^e Plan, le Gouvernement a choisi de raccourcir et de simplifier la phase de préparation des options. Seulement trois mois se sont écoulés entre la lettre de mission du Premier Ministre au Commissaire du Plan et le dépôt au Conseil économique et social de l'avant-projet de rapport sur les options. Seule la Commission du développement du VII^e Plan a été réunie — six fois — avant la définition des options : elle a recueilli l'avis de divers experts et de certains comités et commissions du VII^e Plan, en particulier le Comité de l'emploi et la Commission de l'énergie.

Il est évidemment trop tôt pour formuler une appréciation sur ces nouvelles modalités de préparation du Plan. Les dix-huit mois qui nous séparent de la mise en application du futur VIII^e Plan permettent d'organiser un débat largement ouvert et de définir démocratiquement des choix fondamentaux.

Avant d'analyser le rapport proposé et les options qu'il contient, on rappellera les orientations générales que le Gouvernement entend privilégier lors de la préparation du VII^e Plan, à savoir la sélectivité, l'analyse prospective de l'économie internationale, l'approfondissement des travaux de projections, la définition d'une stratégie des finances publiques, la concertation. Selon la lettre de mission du Premier Ministre, le rapport sur les options doit préciser la nouvelle conception du Plan et énoncer les principaux thèmes d'action qui pourront être traités par le Plan.

Le projet soumis au Parlement analyse les nouvelles données économiques mondiales ; il tente d'évaluer les risques de la période 1980-1985 et au-delà, s'efforce de recenser les obstacles à la croissance ainsi que les remèdes aux difficultés de la France.

Votre commission formulera d'abord des observations sur l'analyse de la situation de la France dans le monde et la stratégie exposées dans le rapport, elle étudiera ensuite les options proposées pour le VIII^e Plan.

I. — L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION DE LA FRANCE DANS LE MONDE

A. — La nouvelle donne économique mondiale.

L'année 1973, marquée par le quadruplement du prix du pétrole, apparaît à l'évidence comme un point de rupture dans l'évolution de l'économie mondiale : depuis lors, les taux de croissance des produits nationaux, comme du commerce international ont diminué de moitié sur l'ensemble de la période, voire regressé nettement au cours de l'année 1975.

Sans vouloir contester l'existence de cette coupure, votre commission tient à souligner ce qui, dans la situation actuelle, révèle des facteurs de continuité avec l'évolution antérieure. Loin d'être l'âge d'or, souvent évoqué, les trente premières années de l'après-guerre semblent porter en elles les germes de la crise : de ce point de vue, l'accélération de la croissance dans les pays occidentaux entre 1969 et 1973 doit être interprétée comme un signe de vitalité économique, mais aussi comme la manifestation de dérèglements auxquels on n'a pu ou voulu faire face que par une fuite en avant dans la croissance.

Le choc de la hausse du pétrole n'a pas frappé des économies solides mais au contraire affaiblies par les phénomènes interdépendants de l'inflation mondiale et du désordre monétaire international.

Dans cette perspective, un certain nombre de perturbations affectant aujourd'hui le développement de l'économie mondiale semblent trouver leur origine dans les hausses des prix de l'énergie, mais procèdent en réalité de phénomènes à long terme, dont la crise actuelle accélère l'évolution pour les dévoiler brutalement dans toute leur ampleur.

Ainsi, la crise de l'énergie, cause immédiate des difficultés actuelles, est aussi le révélateur et l'accélérateur d'évolutions souvent anciennes. Tandis qu'elle infléchit ou accentue certaines *tendances lourdes* des relations économiques internationales, la crise a provoqué un ralentissement de la croissance économique mondiale qui, à bien des égards, apparaît aujourd'hui comme inévitable.

1 LE RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE MONDIALE

La responsabilité de la hausse des prix du pétrole dans la crise économique des années 1974 et 1975 est absolument incontestable : elle s'apparente à une *ponction fiscale*, à un impôt sur l'énergie perçu par les pays producteurs de pétrole. Par les déséquilibres externes et la modification de la nature de la demande qu'il entraînait, un tel prélèvement ne pouvait qu'exercer une influence défavorable sur la croissance, tant par ses effets sur le niveau de la demande globale que par ceux relatifs au redéploiement nécessaire de l'activité des pays industrialisés.

La prise en considération d'une série de phénomènes conduit à nuancer sur ces deux plans l'analyse des conséquences de la hausse des prix des produits pétroliers.

a) *La diminution de la demande globale.*

La hausse du prix du pétrole s'analyse comme un prélèvement fiscal générateur d'un transfert de ressources, sans contreparties réelles, qui ne trouve, par son ampleur, de précédent que dans les réparations imposées à l'Allemagne par le Traité de Versailles. Ses effets déflationnistes et inflationnistes immédiats ont été d'autant plus brutaux qu'il est intervenu dans une conjoncture mondiale que l'on peut considérer à l'instar de celle de 1929 comme nettement spéculative. Les causes profondes doivent être recherchées dans les ressorts mêmes de la croissance antérieure ainsi que dans le dérèglement du système monétaire international.

— **Les effets immédiats.**

Le quadruplement du prix du pétrole a eu pour conséquence directe un accroissement des charges d'importation d'autant plus inévitable que *la demande d'énergie à court terme est inélastique aux prix.*

La hausse du prix du pétrole était à la fois inflationniste et déflationniste. Elle était, bien sûr, répercutée dans un premier stade dans les prix des produits — voire amplifiée car les augmentations des prix des consommations intermédiaires sont très généralement accentuées au niveau des prix des détail. Cette hausse de prix aurait dû normalement s'accompagner d'une baisse du revenu réel des agents, dont l'impact est en première analyse déflationniste : la

logique économique aurait voulu que le surplus de capacité de production ainsi dégagé par la baisse en termes réels de la demande globale des agents intérieurs soit affectée à payer les pays exportateurs de pétrole. Tel est, dans l'ensemble, le cas de l'économie allemande dans les années 1974 et 1975.

D'autres pays ont choisi de *retarder l'ajustement*. Par exemple, la France : les ménages ont obtenu depuis 1973 un accroissement en volume de 4 % de leur consommation, tandis que le produit intérieur brut ne s'accroissait que de 3 %. En d'autres termes, les hausses de salaires ont presque compensé les hausses des prix, consécutives à celles du pétrole : le *refus du transfert* conduisait à faire financer le déficit par l'emprunt extérieur. De fait, l'Etat incita largement les entreprises françaises à *s'endetter à l'étranger* dans les années qui suivirent la crise. Le refus de transfert de ressources réelles et l'emprunt systématique à l'étranger combinèrent leurs effets pour placer l'économie sur la spirale inflationniste.

Le Gouvernement était alors contraint de mener à intervalles rapprochés des politiques de relance ou de freinage de l'économie — « stop and go » — sans résultat autre qu'une accélération de l'inflation ou une amélioration du solde extérieur obtenue au détriment de la croissance et de l'emploi.

Le risque de déflation était réel. D'une part, comme le notait le rapport économique et financier pour 1976 « le prélèvement pétrolier opérait une sorte de *stérilisation de la demande* ; la réduction de la production se traduisait pour chacun par une réduction des importations (c'est-à-dire des exportations de ses partenaires), contribuant à accentuer le recul général ». Le risque de récession était donc amplifié par l'effet de *l'interdépendance des économies*. D'autre part, il n'était pas sûr que les pays pétroliers, notamment ceux dont la population était la plus faible, puissent absorber une telle augmentation de leurs revenus : on évoquait au début de la crise des excédents considérables de l'ordre de soixante milliards de dollars par an, que l'on extrapolait, pour aboutir à des chiffres tout à fait étonnants de surplus cumulés de 600 milliards de dollars !

En réalité, l'impact défavorable fut d'abord limité parce que le prélèvement opéré par les pays producteurs a notablement diminué, passant de soixante-huit milliards de dollars en 1974 à vingt milliards de dollars en 1978, comme le montre le tableau ci-après.

TABLEAU N° 1. — Balances du compte des opérations courantes, 1973-1978 (1).

	1973	1974	1975	1976	1977	1978 (2)
	En milliards de dollars E. U.)					
Principaux pays exportateurs de pétrole .	7	68	35	-1	35	20
Pays industriels.....	19	- 4	26	7	1	14
Pays de production primaire plus développés	1	- 15	- 15	- 14	- 13	- 11
Pays en développement non producteurs de pétrole.....	- 11	- 30	- 38	- 25	- 22	- 30
Total	16	19	8	9	1	- 7

(1) Biens, services et transferts privés. Les tableaux 1 et 2 donnent la composition des différents groupes de pays.

(2) Projections des services du fonds monétaire international.

Source : Fonds monétaire international.

Ceci est dû à l'accroissement modéré des prix du pétrole compte tenu de la dépréciation du dollar, et à un très large *recyclage des excédents* de certains pays pétroliers d'une part à travers le marché de l'eurodollar et au moyen de placements directs dans les pays occidentaux. d'autre part par la voie de l'aide au développement des pays arabes.

En définitive, l'enchérissement des produits pétroliers n'a pas directement provoqué une récession due à l'impossibilité pour certains pays producteurs (1) d'absorber une quantité suffisante de biens réels en contrepartie de leurs surplus par suite de leur faible population et de l'insuffisance de leurs infrastructures — portuaires notamment.

On peut dire que globalement les pays déficitaires, qu'il s'agisse des pays occidentaux ou des pays en voie de développement, ont pu recevoir sous forme de transferts de capitaux — prêts ou investissements directs — ce qu'ils n'ont pas pu trouver en paiement d'exportations supplémentaires.

— Les effets secondaires.

Le ralentissement de la croissance doit plutôt être imputé à une conséquence indirecte de la hausse des prix du pétrole : celle-ci a brutalement révélé des *capacités très inégales selon les pays à réagir au renforcement de la contrainte externe*.

L'équilibre extérieur est en effet brusquement devenu plus fragile et surtout plus sensible à tout accroissement du taux de croissance caractérisé par une faible élasticité des prix, la demande

(1) Arabie saoudite, Koweït, Emirats arabes unis, Qatar et Libye.

d'énergie es apparue en revanche comme assez élastique aux variations du P. N. B. Pour un certain nombre de pays, dont la France, le rééquilibrage des comptes extérieurs et la diminution de la facture pétrolière passaient par un ralentissement de la croissance de la demande interne. D'autres, au contraire, ont su acquérir des excédents structurels, leur permettant de faire face à leurs importations d'énergie.

La hausse des prix du pétrole a donc, en bouleversant la structure des paiements internationaux, joué le rôle de révélateur des rapports de force réels entre les économies occidentales comme en témoigne le tableau ci-joint qui retrace l'évolution des soldes cumulés des balances des paiements courants.

TABLEAU N° 2. — Soldes cumulés des paiements courants.

	1967 A 1969	1970 A 1973	1974 A 1977
	(En milliards de dollars.)		
Etats-Unis	— 6,6	— 29,8	— 35,2
Japon	2,9	13,8	8,1
Allemagne	8,5	6,0	17,4
France	— 2,9	— 0,7	— 13,2
Royaume-Uni	— 1,4	— 1,5	— 20,8

Source : O. C. D. E.

Ainsi, la République fédérale d'Allemagne et le Japon ont retrouvé rapidement des excédents comparables à ceux qu'ils obtenaient au début des années 1970. Les Etats-Unis ont pu, en raison du rôle international du dollar et de la dimension continentale de leur économie, poursuivre leur expansion sans se préoccuper de leur déficit commercial, du moins aussi longtemps qu'ils refusaient de s'inquiéter de la croissance de leurs importations de pétrole. Mais les autres pays occidentaux ne sont pas parvenus à rétablir durablement l'équilibre de leurs échanges sans recourir à des *politiques de redressement néfastes à l'expansion mondiale*.

L'évolution du ratio déficit énergétique/exportations totales traduit bien les différences de capacité de réaction face à l'alourdissement de la charge des importations de pétrole.

En 1973, le pays le moins autonome était le Japon et le plus autonome la R. F. A. Depuis lors, les évolutions sont très contrastées :

— la dépendance énergétique du Japon double de 1973 à 1975, passant de 22 à 46 % ; mais elle diminue à nouveau pour

atteindre 32 % en 1978, grâce à un développement exceptionnel des exportations industrielles et à un freinage des importations d'énergie qui, en dollars, n'augmentent que de 22 % entre 1975 et 1978 ;

— au contraire, les Etats-Unis voient leur dépendance énergétique s'accroître (30,5 % en 1977-1978 au lieu de 21,5 % entre 1974 et 1975) ;

— la France, la R. F. A. et l'Italie font chacune un effort de stabilisation de leur dépendance énergétique.

TABEAU N° 3. — Coût moyen (C. A. F.) du pétrole brut importé en France.

	(En francs par tonne.)
1973	115,50
1974	372,54
1975	378,80
1976	450,50
1977	493,40
1978	464,00
1979 janvier	440,80
février	451,10
mars	464,20
avril	484,90

Source : statistiques des douanes (importations).

NOTA :

- Les chiffres annuels tiennent compte des rectificatifs émis en cours d'année ;
- Les chiffres mensuels de 1979 sont des chiffres bruts sujets à rectification.

En 1978, la facture énergétique représente 3,8 mois d'exportations pour le Japon, 3,2 mois pour les Etats-Unis, 2,5 mois pour la France, 2,1 mois pour l'Italie, 1,3 mois pour la R. F. A.

Dans la maîtrise du coût des importations énergétiques, il faut tenir compte des évolutions des changes. Ainsi, l'appréciation du DM et dans une moindre mesure du yen a limité le poids de la facture pétrolière. De même, la dépréciation du dollar a contribué à en limiter le coût pour des pays comme la France : le prix moyen en francs du pétrole à la tonne n'a augmenté que de 25 % de 1974 à 1978.

A propos de l'évolution du cours du dollar, on constate que, malgré les interventions officielles des autorités américaines sur le marché des changes, la dépréciation effective cumulée entre septembre 1977 et septembre 1978 a atteint 12 % environ (après être passée par un maximum de 18,5 %), soit une variation équivalente à celles enregistrées entre le milieu 1971 et le milieu 1972 et pendant les sept premiers mois de 1973 (— 12,5 %).

De ce point de vue, on ne peut manquer d'être frappé par la *similitude entre les circonstances économiques et politiques précédant la crise énergétique de 1973 et celles que l'on connaît aujourd'hui* : on peut chaque fois observer la *combinaison d'un événement politique, facteur d'inquiétude chez les pays occidentaux et de solidarité chez les pays producteurs (guerre du Kippour, crise iranienne et traité de paix israélo-arabe) et d'une dépréciation très rapide du dollar dans la période précédant les augmentations de prix.*

Sans vouloir faire de la crise pétrolière la conséquence du mauvais fonctionnement du système monétaire international, on ne peut que souligner la responsabilité du désordre monétaire international et de l'inflation qui lui est liée, dans le déroulement de la crise.

— **Les autres facteurs de la crise : inflation et désordre monétaire international.**

La prospérité de l'année 1973 se caractérisait essentiellement par des taux de croissance des produits nationaux et des prix extrêmement élevés, même par rapport à la période 1962-1972 que l'on peut considérer comme tout à fait exceptionnelle dans l'histoire économique mondiale.

Si la montée progressive des taux d'inflation procède sans doute de causes structurelles et notamment du mouvement autonome des prix et des salaires, force est de constater que le dérèglement du système monétaire international a constitué un élément de propagation des tensions inflationnistes. A l'origine de ce dérèglement, on doit souligner le rôle :

— des privilèges abusifs du dollar — comme unité de compte mais surtout comme instrument de réserve international et comme monnaie de paiement — qui permirent l'augmentation du déficit de la balance des paiements américaine ;

— de l'attachement des pays occidentaux aux taux de change fixes qui, favorisant les mouvements de réserves de change, difficiles à stériliser du point de vue de la création monétaire interne, tendent à diffuser l'inflation ;

— du fonctionnement parfois erratique du marché de l'euro-dollar, générateur de vagues de capitaux spéculatifs ;

— et de l'absence d'une unité de réserve internationale capable de remplacer l'or.

Il y avait là autant de facteurs d'un désordre monétaire annonçant la crise et même la rendant inévitable dans la mesure où, tôt ou tard, il aurait bien fallu mener de sévères politiques de restriction de la demande pour juguler l'inflation.

Une telle situation a, en outre, permis une propagation plus rapide des effets dépressifs de la crise, car son caractère spéculatif rend le retournement de conjoncture encore plus brutal : d'abord, fait exceptionnel en 1972-1973, toutes les économies occidentales se trouvaient simultanément dans une phase de forte expansion : ensuite, au cours de ces mêmes années, les économies occidentales ont connu un mouvement de *stockage spéculatif* qui eut pour conséquence, en 1974 et 1975, une diminution très importante de la demande pour certaines catégories de produits.

Mais la hausse des prix du pétrole n'a pas seulement des effets au niveau de la demande globale : elle tend également à imposer aux pays industrialisés un certain redéploiement de leur appareil productif.

b) *La nécessité d'un redéploiement industriel.*

La hausse des prix du pétrole rend indispensable une adaptation des structures de production des pays industrialisés. Elle affecte d'abord la structure des prix relatifs et donc, à travers d'éventuelles modifications des techniques de production, le développement de certains secteurs d'activité en fonction des nouveaux critères de rentabilité.

En outre, elle entraîne des transferts de richesse, notamment vers les pays producteurs qui s'accompagnent d'une modification du contenu de la demande globale.

La brutalité des changements que les pays occidentaux ont connus sur ces deux plans suppose que soit opéré un rapide redéploiement industriel, tant à l'intérieur des entreprises ou des branches, qu'entre secteurs d'activité.

— **Les modifications du contenu de la demande.**

La crise de 1973 a conduit à un déplacement de la demande sur les secteurs produisant les biens nécessaires aux pays en voie de développement.

D'une part, parce que les pays producteurs de pétrole, nantis sur le plan des ressources, restent des pays en voie de développement du point de vue de leurs besoins ; d'autre part, parce que la hausse des prix pétroliers a indirectement accru la possibilité d'accès des pays en voie de développement non producteurs de pétrole aux biens produits par les pays industrialisés — notamment aux biens d'équipement — soit qu'ils bénéficient d'une aide de l'O. P. E. P., soit que la nécessité pour certains pays développés de trouver des débouchés leur permette de bénéficier de facilités de crédit importantes.

C'est ainsi que malgré la baisse générale de l'emploi manufacturier, l'on a pu constater, notamment en France, que les échanges avec les pays en voie de développement ont été créateurs nets d'emplois, principalement dans les secteurs de la construction mécanique et électrique, de la construction navale et aéronautique, de l'armement et de la chimie. On peut aussi souligner le développement des secteurs de l'ingénierie et des travaux publics directement liés à l'industrialisation du Tiers monde.

L'effet sur l'emploi reste négatif, car le pessimisme général a pour conséquence que si en termes de production le développement des secteurs dynamiques compense la régression des secteurs en perte de vitesse, il n'en est pas de même sur le plan de l'emploi.

— Les changements dans la structure des prix relatifs.

Quant aux effets dépressifs sur l'activité économique et sur l'emploi résultant des mouvements de prix relatifs consécutifs à la hausse des prix des pétroliers, ils paraissent pour le moment assez peu sensibles.

Du point de vue prospectif et de façon concrète, il est clair que le doublement éventuel du prix de l'essence à la pompe provoquerait une modification du comportement des ménages pouvant entraîner non seulement des problèmes pour l'industrie automobile et ses fournisseurs et sous-traitants, mais encore pour un certain nombre d'activités qui ne peuvent se développer qu'au moyen de l'automobile : hypermarchés, activités de loisirs, etc.

Il ne faut pas cependant oublier qu'en raison de la hausse des prix pétroliers de nouvelles activités deviennent rentables — économies d'énergie ou énergies nouvelles par exemple — qui devraient être créatrices d'emplois.

En réalité, dans les problèmes posés par le redéploiement industriel et même le ralentissement de la croissance des pays industrialisés, il faut également faire la part de facteurs généraux, telle la *baisse de la productivité du capital*, qui trouvent leurs origines dans la période de prospérité des années soixante, même si la hausse des prix du pétrole devait en accentuer l'évolution, dans la mesure où elle s'accompagne d'une augmentation du coefficient de capital, notamment pour les équipements économisant de l'énergie ou ceux destinés à la produire comme les centrales nucléaires.

2 L'ACCENTUATION DES TENDANCES LOURDES DE L'ÉVOLUTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES

On doit en effet analyser certaines évolutions tendanciennes qui trouvent leurs antécédents bien avant 1973 et semblent avoir été accélérées par la crise pétrolière. Il s'agit essentiellement de :

— l'importance croissante des pays producteurs de matières premières ;

— l'apparition des pays en voie de développement sur le marché des produits manufacturés ;

— la stagnation relative de la puissance économique de l'Europe.

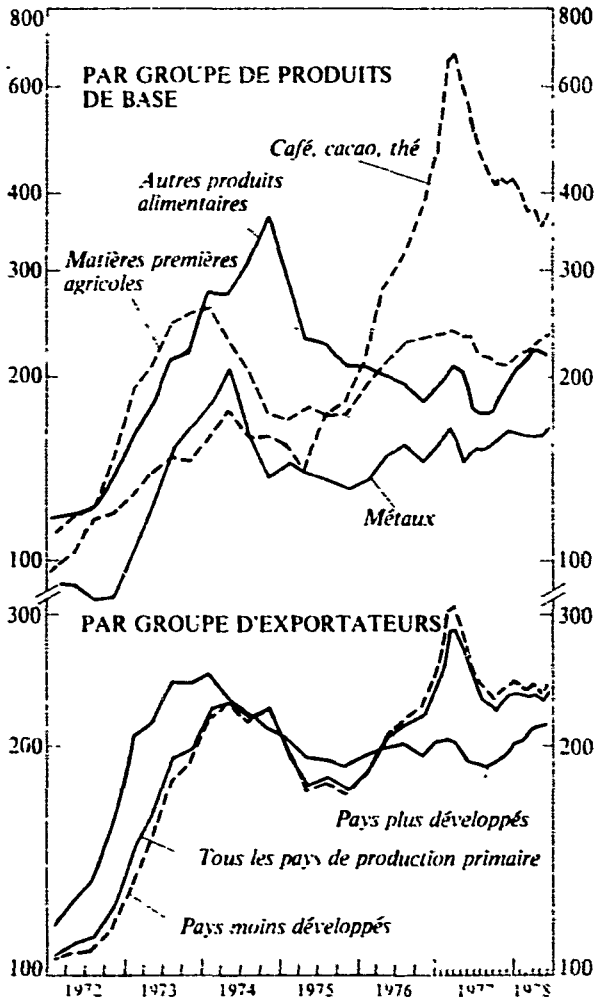
a) *L'importance croissante des pays producteurs de matières premières.*

La situation des marchés des produits de base ne s'apparente pas à celle du marché du pétrole. Malgré quelques tentatives, la structure de la production ou des réserves fait une *large place aux pays industrialisés* producteurs et rend difficile la formation d'un cartel capable de manipuler le prix à la hausse. Ainsi, sans compter l'éventuelle exploitation des nodules polymétalliques, les pays développés (essentiellement les Etats-Unis, le Canada et l'Afrique du Sud) contrôlent 40 % des réserves mondiales, contre 30 % pour les pays de l'Est et 30 % pour le Tiers-monde.

Est-ce cette position relativement forte qui a conduit les pays industrialisés à rester en retrait sur le problème de la dotation d'un Fonds de stabilisation des matières premières dont le principe avait été adopté à Paris en 1975, lors de la première phase du dialogue Nord-Sud ?

GRAPHIQUE N 4. — Indices des prix des produits de base, à l'exception du pétrole, exportés par les pays de production primaire, 1972-juin 1978.

(Exprimes en dollars E. U., 1968-1970 = 100.)



Quoi qu'il en soit, et malgré l'influence des mouvements spéculatifs traditionnels sur les marchés, les variations de prix enregistrées traduisent l'arrêt d'une évolution à long terme défavorable aux producteurs de matières premières. Ainsi, les années 1970 semblent marquer un certain renversement de la tendance à long terme des termes de l'échange.

Toutefois, bien que l'accroissement des pouvoirs des pays détenteurs de matières premières et notamment des pays en voie de développement non exportateurs de pétrole paraisse très probable, une telle évolution est fragile.

Les gains enregistrés par ce dernier groupe de pays en 1976 et 1977 en matière de termes de l'échange ont été provoqués par une forte poussée des prix des produits de base, portant essentiellement sur ceux du café, du cacao et du thé. Ceux-ci ont cependant connu une baisse assez marquée depuis le milieu de 1977 ainsi que le montre le graphique n° 4.

b) *L'apparition des pays en voie de développement sur les marchés des produits manufacturés.*

D'une façon générale, la part relative des pays en voie de développement au sein des économies de marché s'accroît sur la période 1960-1977 quel que soit le critère retenu : P. I. B. total, P. I. B. manufacturier, F. B. C. F. ou consommation (1).

TABLEAU N° 5. — Part des pays en voie de développement (P. V. D.) dans l'industrie mondiale.
(P. I. B. manufacturier aux prix de 1970.)

1960	1963	1965	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
(En pourcentage.)													
8,5	8,7	9,6	8,9	8,8	9	9,5	10	10,2	10,3	10,9	12	11,8	11,9

Source: Nations-Unies. Yearbook of National Accounts Statistics 1976 et bulletin mensuel de statistique, juin 1977 et juin 1978.

Le tableau n° 5 montre que, si la part des pays en voie de développement stagne avant 1969, elle augmente de près de 3 % de 1969 à 1977, sans que la crise n'interrompe sa progression régulière. Le phénomène s'explique tant par l'accélération du dévelop-

1) P. I. B. : Produit intérieur brut ; F. B. C. F. : Formation brute de capital fixe.

pement industriel des pays du Tiers-monde que par une moindre croissance du secteur manufacturier des économies développées, notamment depuis 1973, date à laquelle l'écart se creuse entre les deux groupes de pays.

Par ailleurs, l'évolution des courants d'échanges Nord-Sud appelle essentiellement deux observations :

— les pays du Tiers-monde accentuent leurs efforts d'exportations vers les pays développés et stabilisent la pénétration de leur marché intérieur par les produits de ces derniers ;

— les pays en voie de développement intensifient leurs échanges entre eux.

Votre commission souligne tout l'intérêt de cette dernière évolution à défaut de laquelle l'industrialisation du Tiers-monde, phénomène irréversible, à peine affecté par le ralentissement de la croissance depuis 1973, pourrait perturber le développement des échanges internationaux.

On peut cependant souligner que les pays du Tiers-monde continuent à faire près de 70 % de leur effort d'exportation vers les marchés des pays développés, marquant ainsi une **extraversion de l'appareil de production** de ces pays que votre commission estime assez dangereuse pour la prospérité des pays développés.

Ces flux d'exportations de produits manufacturés résultent de *transferts de technologie*. Or ceux-ci ont de plus en plus tendance à mettre en concurrence des entreprises dont les ouvriers ont à peu près la même productivité physique mais dont les salaires sont extrêmement différents. En effet, le divorce que l'on constate généralement entre salaires nets et productivité physique aboutit souvent à aligner, dans les pays en voie de développement, le taux de salaire du secteur moderne sur celui extrêmement bas des secteurs traditionnels de l'agriculture et des services.

Il y a là une source de concurrence pour les pays développés d'autant plus inévitable que la logique de l'internationalisation des économies qui fonde la stratégie de développement des firmes multinationales, les pousse à jouer systématiquement du contraste entre les disparités de charges salariales et la quasi-identité des productivités physiques : aussi, ont-elles généralement intérêt à transférer dans les pays à bas salaires les productions dont la technologie, mise au point sur le marché des pays riches, est devenue suffisamment courante pour susciter tôt ou tard l'apparition de nouveaux concurrents.

TABLEAU N. 6. — Effort à l'exportation et parrage du marché intérieur des P. V. D. (produits manufacturés).

PRODUITS MANUFACTURES	1965	1969	1973	1976
	(En pourcentage.)			
Effort à l'exportation vers les pays développés (X1/Y1).....	10,7	13,9	15,9	18,0
Effort à l'exportation vers les pays sous-développés (X2/Y1).....	4,2	4,7	6,0	8,1
Partage du marché intérieur des P. V. D. (M1/Y1 + M1 - X1)...	35,2	38,8	36,5	42,5

Source : Comptes nationaux O. N. U. et échanges extérieurs O. N. U.

Note : X1 Volume des exportations manufacturières des P. V. D. vers les P. Dév. (prix 1970).

X2 Volume des exportations manufacturières des P. V. D. vers les P. V. D. (prix 1970).

Y1 P. I. B. manufacturier des P. V. D. (prix 1970).

M1 Volume des importations manufacturières des P. V. D. en provenance des P. Dév. (prix 1970).

Une telle évolution semble d'autant plus inévitable qu'elle correspond autant à la *logique libérale* des *entreprises transnationales* qu'à la *volonté des gouvernements du Tiers-monde d'accélérer la croissance* de leur pays par l'importation massive de technologies de pointe. Mais elle peut comporter pour les pays développés des conséquences inacceptables à court terme dans la mesure où pour le moment les branches les plus menacées sont constituées de petites entreprises représentant souvent la seule source d'emplois de certaines zones rurales.

D'ailleurs il n'y a pas que ces branches qui seraient menacées, car le processus qui leur permet de « remonter la filière » vaut pour un certain nombre d'autres secteurs dont la reconversion deviendrait socialement coûteuse.

En fait, l'évolution qui marque une intensification des échanges entre pays en voie de développement ne porte pas sur des masses suffisamment importantes pour que votre commission puisse être pleinement rassurée, tout particulièrement à cause de l'endettement croissant du Tiers-monde qui atteint environ 200 milliards de dollars. Celui-ci résulte en effet autant de la volonté des pays en voie de développement d'accélérer leur croissance que de celle des pays occidentaux de trouver d'abord des débouchés, puis de dégager les excédents nécessaires à la compensation de leurs dettes pétrolières.

Ainsi, doit-on se demander si ce qui peut s'interpréter comme le report par certains pays industrialisés de leur déficit sur les pays en voie de développement ne présente pas un double danger :

— *un risque de crise financière*, si certains pays du Tiers-monde ne peuvent rembourser leurs dettes (1) ;

— *un risque de crise économique, voire politique*, si ceux-ci ne sont en mesure de rembourser leurs dettes que par un accroissement massif de leurs exportations à destination des pays industrialisés.

D'autre part, le danger existe de voir s'instaurer un processus selon lequel, par leurs exportations de biens d'équipement, les pays industrialisés diffuseraient leurs technologies de façon incontrôlée, ce qui aurait pour conséquence de menacer indirectement le tissu industriel des pays développés et de renforcer le dualisme et l'extraversion des économies du Tiers-monde, préjudiciables à leur développement équilibré.

c) *La stagnation relative de la puissance économique européenne.*

Élément moteur du développement des échanges internationaux au cours des années soixante et donc de la croissance mondiale, la Communauté économique européenne semble aujourd'hui marquer le pas. Cette évolution peu favorable tient à des facteurs internes et externes :

— une pression accrue de la concurrence du Japon et des pays en voie de développement ;

— un manque de cohésion interne.

— **La concurrence accrue du Japon et des pays en voie de développement.**

L'évolution de la structure du commerce mondial depuis 1963 révèle, outre l'importance accrue des pays producteurs de pétrole, les phénomènes suivants :

— la poussée continue du Japon, dont la part dans les exportations mondiales passe de 3,4 % à 7,2 % ;

— le redressement récent de la part des pays en voie de développement non producteurs de pétrole par suite du développement de leurs exportations de produits manufacturés et de la revalorisation des prix des matières premières ;

— la régression continue de la place de l'Amérique du Nord, qui passe de 19,2 % à 14,2 % ;

1 On rappellera que la France a, comme un certain nombre d'autres pays, annulé ses créances sur les pays en voie de développement les plus pauvres.

— l'affaiblissement de la position de la C.E.E. depuis 1973. sa part dans le commerce mondial hors exportations pétrolières passe de 39,5 à 38,9 %.

Le recul de l'Europe est particulièrement net en Amérique du Nord, premier marché mondial représentant 28 % du marché international en 1977. Son taux de croissance a d'ailleurs été plus rapide que celui des autres « continents économiques » par suite de la politique de soutien conjoncturel mise en place par le Gouvernement américain depuis 1973.

L'évolution de la structure des importations nord-américaines se caractérise par les traits suivants :

- le doublement de la part des importations en provenance des pays exportateurs de pétrole ;
- la croissance de la part de marché des autres pays en voie de développement qui passe de 18,5 % à 21 % ;
- la progression du Japon sur sa lancée des années 1960 ;
- un recul très net de la C.E.E. dont la part de marché passe de 19,9 % à 15,1 % au cours de la période.

L'examen des données relatives aux produits manufacturés importés par les Etats-Unis confirme cette évolution défavorable pour l'Europe.

TABLEAU N° 7. — Les ventes de produits manufacturés aux Etats-Unis.

Importations fob des Etats-Unis.

ORIGINE	1973	1977	1977
	(En pourcentage.)		(Milliards de dollars.)
Canada	24,8	24,0	18,9
C. E. E. à neuf.....	28,8	23,4	18,4
Japon	20,5	23,4	18,4
P. V. D. non exportateurs de pétrole.....	17,7	21,5	16,9
Reste de l'Europe occidentale.....	6,1	4,7	3,7
Total des importations des Etats-Unis.....	100	100	78,6
(En milliards de dollars fob).....	(45,0)	(78,6)	

Source : G. A. T. T. (1978) tableau A en annexe.

Tandis que les ventes du Canada se maintiennent, marquant ainsi son étroite intégration avec les Etats-Unis, la régression des positions de l'Europe est très nette : sa part de marché passant de 28,8 % à 23,4 % de 1973 à 1977.

La situation des pays en voie de développement sur le marché américain est particulièrement remarquable tant par son niveau absolu, 21,5 %, soit à peu près autant que la C.E.E., que par la rapidité de la croissance de leurs exportations.

La C.E.E. défend mieux ses positions sur le marché très concurrentiel des pays en voie de développement non exportateurs de pétrole. Entre 1963 et 1977, on note les évolutions suivantes :

— la régression des Etats-Unis, qui perdent leur place de premier fournisseur au bénéfice de la C.E.E. :

— la progression du Japon, particulièrement nette entre 1963 et 1970 :

— l'amorce d'une diminution de l'extraversion des pays en voie de développement ;

— le maintien des positions de la C.E.E. après un net recul au cours des années 1960, par suite de la percée japonaise.

En ce qui concerne les *autres marchés* où se fait sentir une sévère concurrence japonaise, la C.E.E. défend mieux ses positions :

— Japon, C.E.E. et Etats-Unis maintiennent leur part respective sur les marchés en forte croissance (multipliés par quatre) des pays exportateurs de pétrole ;

— l'ouverture des pays de l'Est au commerce avec l'Ouest bénéficie davantage au Japon et aux petits pays européens qu'à la C.E.E., qui reste cependant de loin le premier fournisseur de ces pays.

La puissance économique japonaise repose également sur un vaste marché intérieur, plus réduit toutefois que ceux de la C. E. E. et de l'Amérique du Nord (8,4 % de la demande mondiale) dont la caractéristique principale est le poids des achats pétroliers (36 %) et la faiblesse des importations de produits manufacturés (en 1977, elles atteignaient la moitié de celles des Pays-Bas ou de la Belgique, le tiers de celle de la France et le quart de celle de la R. F. A.). Par habitant, le Japon importait 129 dollars de produits manufacturés contre 327 dollars pour les Etats-Unis et 856 dollars pour la C. E. E.

Les résultats du Tokyo Round n'apportent pas de garantie d'un meilleur accès pour les Européens au marché fermé pour des raisons plus sociologiques que réglementaires du Japon.

A noter toutefois que la pénétration du Japon est relativement faible également sur le marché de la C. E. E. puisqu'il ne représente que 5 % de ses importations hors C. E. E.

— **Le manque de cohésion de la C. E. E.**

La crise pétrolière a sans doute accentué les tensions internes à l'intérieur de la C. E. E.

Sur le marché des produits manufacturés, on assiste au succès de deux modèles de croissance très différents :

— malgré un léger recul en termes de parts de marché à l'exportation, la R. F. A. conserve sa suprématie : elle exporte deux fois plus de produits industriels que la France ou que la Grande-Bretagne. Son taux de couverture pour les produits manufacturés atteint 179 % :

— l'Italie effectue une percée remarquable et présente un taux de couverture presque égal à celui de la R. F. A.

Les espaces économiques de chacun des pays membres de la C. E. E. sont assez différents : la R. F. A. exporte beaucoup sur le reste de l'Europe et à l'Est, la France est surtout présente sur les marchés des pays en voie de développement, la Grande-Bretagne sur ceux d'Amérique du Nord.

Le Royaume-Uni est le pays membre qui investit le plus à l'étranger — et le plus souvent hors de la C. E. E. — nettement plus que la R. F. A. ; la France investit cinq fois moins que le Royaume-Uni et deux fois moins que la R. F. A.

De telles différences ne facilitent pas l'adoption de politiques communes, non seulement parce qu'elles rendent fragiles les structures économiques de la C. E. E., mais surtout parce qu'elles fondent des divergences d'intérêts.

Moins cohérente que le Japon ou les Etats-Unis, moins adaptable que le premier et ne disposant pas comme le second d'un vaste marché intérieur et d'une puissante industrie extraterritoriale, l'Europe semble devoir pâtir du ralentissement de la croissance mondiale plus que les autres espaces économiques. Cette même conclusion vaut également, *mutatis mutandis*, pour la France par rapport à ses partenaires européens, et notamment par rapport à l'Allemagne.

B. — La stratégie française de la remise en ordre.

Les transformations du monde ont contribué à révéler la fragilité de la croissance de la France. Dans les années 60 et au début de la présente décennie, en régime de changes fixes, la France a su maximiser sa croissance et accélérer son développement économique : elle a mené une politique d'investissement audacieuse

entraînant un taux de croissance supérieur de 1 à 1.5 point à ceux de ses partenaires, tout en tolérant un taux d'inflation relativement élevé, compensé périodiquement par des dévaluations supérieures à ce qui était strictement nécessaire pour rétablir l'équilibre extérieur. L'instauration d'un système de changes flottants a interdit des ajustements de ce type et contribué à la **disparition du différentiel de croissance entre la France et ses principaux partenaires.**

La projection tendancielle concernant la période 1978-1983 fait apparaître un taux de croissance annuel identique (3,1 %) pour la P. I. B. française et pour la P. I. B. E. T. (produit national de nos principaux partenaires commerciaux pondéré en fonction des exportations). C'est un fait nouveau et inquiétant pour l'avenir, d'autant plus qu'après une certaine reprise en 1978, on attend un ralentissement de la croissance dans l'ensemble des pays de l'O. C. D. E. De plus, selon les prévisions de cette organisation, la différence entre les taux de croissance de la France et de l'Allemagne fédérale devrait s'accroître en 1979, au détriment de notre pays : respectivement - 3 % et - 3.8 %, contre - 3.2 % et - 3.4 % pour l'année 1978.

L'évolution récente de la production industrielle est significative : en janvier et février de cette année, l'indice a subi une hausse, mais celle-ci est motivée principalement par l'augmentation des consommations énergétiques, conséquence des conditions climatiques : si l'on exclut les effets de cet incident, la production industrielle — bâtiment exclu — est restée très stable depuis six mois. D'ailleurs, en ce qui concerne le produit intérieur brut marchand, les prévisions de croissance pour l'année 1979 ont été rectifiées en baisse : les prévisions initiales étaient de - 3.7 % : elles sont actuellement de - 3.4 % : pour l'année 1980, on envisage un taux de - 3.2 %.

Compte tenu de ces données, la stratégie du VIII^e Plan devra permettre principalement de pallier les risques économiques d'une croissance ralentie, de faire face aux problèmes spécifiques de l'emploi et de mener la lutte contre l'inflation dans le cadre du système monétaire européen.

On ne reviendra pas ici sur le problème du rétablissement durable de l'équilibre des échanges extérieurs. Des progrès appréciables ont été accomplis en ce sens pendant le VII^e Plan. Néanmoins, l'équilibre atteint en 1978 est fragile et, lors de l'examen du rapport sur l'adaptation du VII^e Plan en décembre dernier, votre commission avait mis l'accent sur les faiblesses des composantes de notre équilibre extérieur et sur les risques de détérioration de celui-ci.

Les données n'ont pas fondamentalement été modifiées depuis quelques mois : cependant, il convient de souligner que les inquiétudes liées aux importations d'énergie et de matières premières se sont accentuées au cours des derniers mois et que l'avenir est incertain en ce domaine. Ce problème sera étudié plus précisément dans la deuxième partie du présent rapport.

1 LES RISQUES ÉCONOMIQUES D'UNE CROISSANCE RALENTIE

Votre commission porte une attention particulière à la désagrégation de la santé financière de la France et à l'aggravation des déséquilibres régionaux.

a) *La désagrégation de la santé financière de la France.*

En période de croissance ralentie, le poids du déficit du budget de l'Etat a tendance à augmenter. Depuis 1976, première année d'application du VII^e Plan, on constate que *l'évolution a été inverse de celle prescrite par le Plan* ; le solde de l'exécution du budget a évolué très défavorablement : — 17 milliards de francs en 1976 ; — 19 milliards de francs en 1977 ; — 38 milliards de francs en 1978.

Le budget voté pour 1979 comportait un déficit de 15 milliards de francs ; mais en fait, la conjonction de divers phénomènes ainsi que certaines décisions prises par le Gouvernement pourraient conduire à enregistrer un déficit de 40 milliards de francs. Parmi les causes de cet alourdissement du déficit budgétaire, on peut citer le renchérissement de certaines matières premières — en particulier le pétrole — mais aussi les dépenses liées à la mise en œuvre du troisième pacte pour l'emploi, ainsi que les diminutions de rentrées fiscales découlant des mesures prises en faveur de l'investissement productif industriel.

Incessamment, le Gouvernement lancera un nouvel emprunt — le deuxième de l'exercice 1979 — d'un montant de 5 milliards de francs, au taux de 10 % ; cet emprunt, d'une durée de quinze ans, sera amortissable par annuités égales à partir de la quatrième année. Il est important de noter que *les emprunts de l'Etat sont maintenant destinés à payer les intérêts de la dette*. Une telle évolution du déficit budgétaire et de son financement est inquiétante.

D'autre part, **les dépenses publiques progressent plus vite que le produit intérieur brut** : les prélèvements obligatoires représentaient 36,6 % du P.I.B. en 1973, 42,6 % du P.I.B. en 1978 ; la

projection tendancielle à 1983 met en évidence un taux prévisible de prélèvements obligatoires représentant 47,3 % du P. I. B. pour cette année-là ; le rapport sur les options indique que l'on pourrait atteindre 50 % à la fin du VIII^e Plan.

Là aussi, on constate donc que l'objectif inscrit dans le VII^e Plan de limiter l'alourdissement des prélèvements obligatoires n'a pas été respecté, bien au contraire, et que l'évolution tendancielle, telle qu'elle ressort des travaux préalables au présent projet de loi, est inquiétante.

Certes, les comparaisons internationales font apparaître que la France n'est pas la plus mal lotie quant au poids des prélèvements obligatoires sur le P. I. B. En 1976, les Pays-Bas et la Suède enregistraient des taux plus importants : respectivement 46,2 % et 50,9 %. Cependant, le taux français (39,5 %) se situait au-dessus de la moyenne (36 %) de l'ensemble des pays de l'O.C.D.E. On peut noter que le taux de prélèvements obligatoires par rapport au P. I. B. était de 36,7 % en Allemagne fédérale, 29,3 % aux Etats-Unis et 20,9 % au Japon.

L'augmentation rapide des dépenses publiques pose un double problème : elle **remet en cause un équilibre global** ; d'autre part, l'évolution de la répartition des dépenses selon leur affectation suscite de plus en plus de critiques.

L'augmentation des dépenses publiques (Etat, collectivités locales et dépenses sociales) pose un problème global évoqué dans le rapport sur les options.

Une forte augmentation des prélèvements obligatoires contribue à déséquilibrer l'économie nationale ; elle constitue un frein à l'initiative ; elle est en contradiction avec le nécessaire dynamisme des entreprises. L'augmentation des charges publiques pèse doublement sur celles-ci : elle diminue leurs capacités de financement et l'Etat devient de plus leur concurrent sur le marché financier. On doit rappeler en effet qu'actuellement, l'endettement cumulé de l'Etat atteint 150 milliards de francs.

Dans le rapport sur les options, les interrogations relatives à ce problème sont insuffisantes ; on indique que *des actions continues et tenaces d'adaptation sont nécessaires et qu'il faut introduire des systèmes de régulation. Il eût été souhaitable de trouver dans ce rapport des questions plus précises ainsi qu'un éventail de réponses susceptibles d'orienter les travaux de préparation du VIII^e Plan.*

Le rapport indique, d'autre part, que la fiscalité doit être conforme aux ambitions en matière d'emploi, de restructuration industrielle, de mobilité des facteurs de production et de conquête

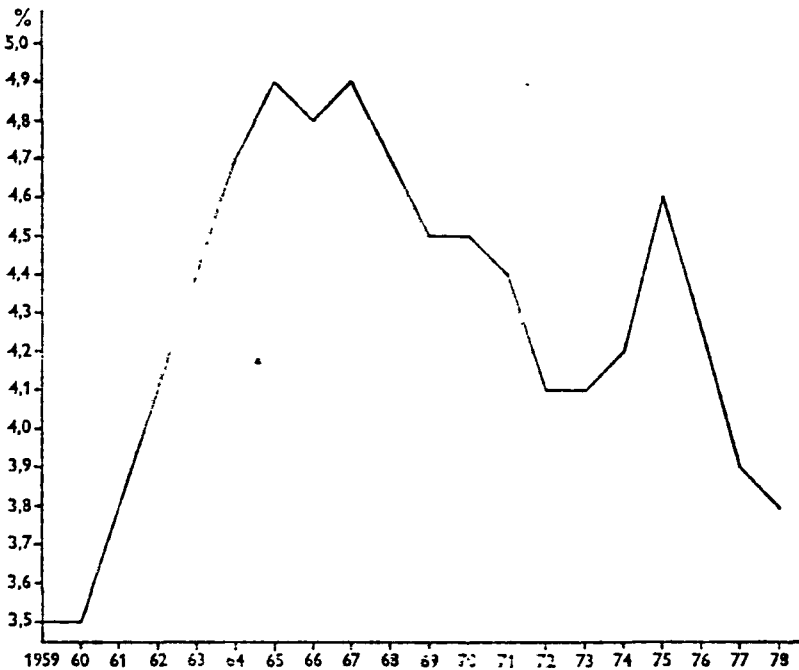
des marchés extérieurs ; ce programme est séduisant mais comment entend-on le mettre en œuvre et surmonter les contradictions qu'il comporte ? Le rapport est muet sur ce point.

L'évolution de la répartition des dépenses publiques est au moins aussi inquiétante que le phénomène d'augmentation de l'ensemble de ces dépenses par rapport au P.I.B.

La diminution de la part relative des investissements dans les dépenses publiques est préjudiciable à l'avenir de notre pays : les investissements des administrations publiques n'ont augmenté que de 2.8 % par an en francs constants, entre 1971 et 1978 ; la part de ces investissements dans le P.I.B. marchand diminue rapidement — les crédits de recherche sont particulièrement affectés par cette évolution ; cependant la dégradation est moins prononcée pour les investissements des administrations publiques locales.

GRAPHIQUE N 8. — Part de la F.B.C.F. des administrations publiques dans le P.I.B. marchand.

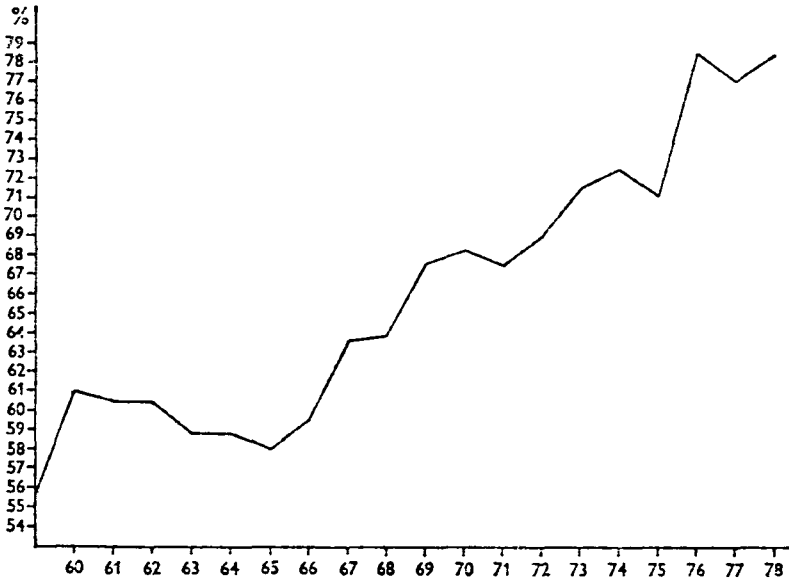
(En pourcentage.)



Source : Futuribles.

GRAPHIQUE N° 9. — Part de la F.B.C.F. des administrations publiques locales dans la F.B.C.F. des administrations publiques.

(En pourcentage.)

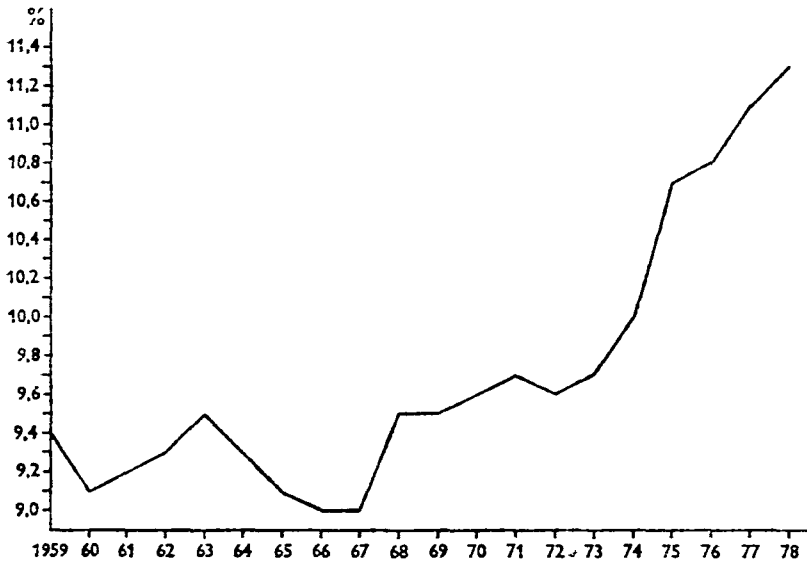


Source : Futaribles.

Dans le même temps, les parts respectives des dépenses de fonctionnement et des dépenses de transfert ont augmenté. Entre 1971 et 1978, les dépenses de l'administration relatives aux salaires ont augmenté de 5.8 % par an, celles affectées aux transferts économiques ont progressé de 7.6 % par an.

GRAPHIQUE N° 10. — Part de la rémunération des salaires des administrations publiques dans le P. I. B.

(En pourcentage.)



Source : Futuribles.

Le rapport sur les options ne définit pas d'orientation précise pour l'évolution de la répartition des dépenses publiques, il indique qu'il faudra financer par redéploiement des actions nouvelles et mettre en place des programmes d'économies fondés sur une remise en cause de certaines dépenses publiques, mais on ne trouve aucune proposition concrète dans ce document.

Le principe d'un redéploiement des crédits publics était déjà inscrit dans le VII^e Plan, il devait notamment trouver sa pleine efficacité au sein des programmes d'action prioritaires ; des efforts ont été accomplis en ce sens, mais ils sont tout à fait insuffisants pour faire face aux problèmes qui se poseront dans les cinq années à venir.

La préparation du VIII^e Plan doit être l'occasion d'une analyse beaucoup plus fine de l'affectation des crédits publics, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses de transfert. On doit noter que cette orientation figure dans les instructions du Premier Ministre aux Ministres pour la préparation du budget de 1980 ; il est d'ailleurs étonnant que, sur ce point, ces instructions soient plus précises que le rapport sur les options du VIII^e Plan. En effet, il est notamment indiqué dans ce document que la simple reconduction des crédits de 1979 assortis du taux de croissance en volume est impossible ; qu'une meilleure productivité doit être recherchée systématiquement dans l'ensemble des administrations ;

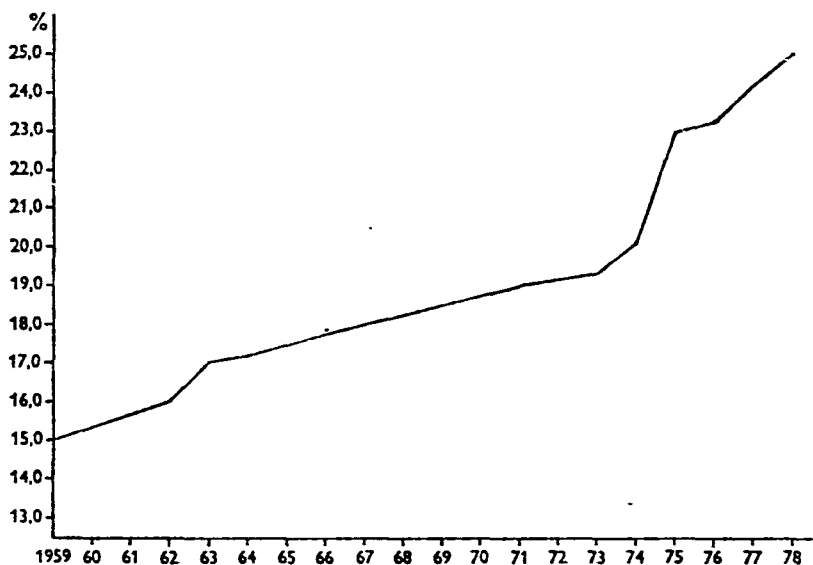
que le niveau actuel des effectifs d'agents publics permet aux services d'assurer les missions nouvelles qui leur sont confiées et que, de plus, des réductions d'emplois correspondant à la suppression de certaines tâches devront être présentées. De nouvelles actions ne pourront être financées que si elles s'inscrivent dans le cadre des priorités déjà définies par le Gouvernement et si leur financement est assuré par des économies.

En matière de finances publiques, le phénomène le plus important de ces dernières années est l'augmentation considérable des transferts sociaux qui, en 1978, représentaient 50 % des dépenses des administrations publiques : une telle évolution, prolongée jusqu'en 1985, entraînerait une augmentation de six points des prélèvements obligatoires à cette date.

Le taux de couverture des prestations sociales par les cotisations s'est notablement détérioré depuis 1970, il était alors de 83,9 % ; en 1974, ce taux atteignait 83,2 % ; en 1977, 81,4 % ; en 1978, 80,4 %. La projection tendancielle à l'horizon 1983 fait apparaître un taux de couverture de 70 % seulement.

Le relèvement des cotisations, décidé à la fin de l'année 1978, ne constitue qu'un palliatif : on doit d'ailleurs noter que, sans ces recettes nouvelles, le déficit des régimes de sécurité sociale aurait dépassé 70 milliards de francs, l'année 1978 ayant enregistré de très fortes augmentations des prestations versées : entre 15 et 20 % pour les risques maladie, invalidité, maternité, vieillesse, accidents du travail, plus de 40 % pour le risque chômage.

GRAPHIQUE N° 11. — Part des prestations sociales dans le P. I. B. marchand.
(En pourcentage.)



Source : Futuribles.

D'autre part, l'évolution de la répartition en valeur réelle des prestations sociales n'est pas satisfaisante. Ce sont évidemment les indemnités de chômage qui ont subi les plus fortes augmentations (19 % par an entre 1970 et 1974), tandis que les prestations familiales ont enregistré l'augmentation la plus faible (+ 2,8 % par an entre 1970 et 1974).

La projection tendancielle à 1983 laisse présager une aggravation de ce phénomène : elle prévoit, pour la période 1978-1983, des taux d'augmentation annuels respectifs de 20,8 % pour les indemnités de chômage et de 1 % pour les prestations familiales ; en revanche, pour les prestations maladie qui augmentent plus vite que le P. I. B., la projection met en évidence un certain ralentissement, mais celui-ci ne saurait être considéré comme suffisant pour résoudre les problèmes de l'augmentation des transferts sociaux.

Le rapport sur les options ne définit pas clairement des choix quant à l'évolution souhaitable des transferts sociaux. Ce problème sera analysé plus précisément à propos de l'option V proposée dans le projet de loi.

En définitive, on ne perçoit aucune solution précise susceptible de mettre un terme à la désagrégation de la santé financière. Ce problème fondamental devra être étudié lors de la préparation effective du VIII^e Plan ; on doit d'ailleurs rappeler que la *lettre de mission, adressée par le Premier Ministre au Commissaire au Plan, précisait que l'évolution à moyen terme des finances publiques devait faire l'objet d'un examen approfondi, débouchant sur la définition d'une stratégie générale des finances publiques et des finances sociales à moyen terme.*

On peut se demander si le rapport sur les options satisfait réellement aux demandes de la lettre de mission.

b) *L'aggravation des déséquilibres régionaux.*

Il est patent que le ralentissement de la croissance a des effets négatifs sur la répartition géographique de la richesse nationale ; il constitue une entrave à l'aménagement du territoire. Les créations d'emplois intervenues dans des zones d'industrialisation récente sont remises en cause et les actions volontaires de développement régional, plus difficiles ; l'augmentation restreinte des moyens financiers incite à sélectionner rigoureusement les projets bénéficiant d'une aide des pouvoirs publics.

Comme il est très difficile de mesurer précisément l'efficacité des aides au développement régional, on est contraint d'observer exclusivement les incidences de la crise économique sur la répar-

titien géographique de l'emploi. On constate qu'en un an — de janvier 1978 à janvier 1979 — l'augmentation des demandes d'emplois a été très variable selon le département : - 1,5 % dans le Haut-Rhin, -- 40,8 % dans la Haute-Loire. Dans cinquante-cinq départements, l'accroissement des demandes d'emplois non satisfaites a dépassé la moyenne nationale (+ 20 %), et parmi ceux-ci, quatorze départements ont vu augmenter le nombre des demandeurs d'emplois de plus de 30 %.

Ces évolutions sont liées aux licenciements consécutifs à des restructurations ou des fermetures d'entreprises : cependant, elles ne correspondent pas nécessairement aux régions qui enregistrent le plus fort taux de chômage, par rapport à la population active. De ce point de vue, les départements les plus touchés sont le Pas-de-Calais, la Seine-Maritime, la Loire-Atlantique, la Charente-Maritime, ainsi que l'ensemble des départements de la côte méditerranéenne et l'Ariège : dans ces régions, le nombre des demandes d'emplois non satisfaites représente plus de 8 % de la population active.

Récemment, le Délégué à l'aménagement du territoire constatait que plus de la moitié de la valeur ajoutée de l'industrie française est concentrée dans quatre régions et il estimait que le mouvement de modernisation de l'industrie et de l'agriculture comporte le risque d'une accentuation des déséquilibres régionaux dans quelques secteurs pour les années à venir.

Une projection tendancielle de la répartition des besoins d'emplois supplémentaires par département entre 1979 et 1985 fait apparaître des évolutions défavorables principalement dans l'Ouest, le Nord et le Massif Central.

Face à cette situation, on est contraint de relever les **contradictions de la politique de l'aménagement du territoire** : contradiction interne entre des objectifs multiples et contradiction externe entre une politique qui devrait être volontariste et le renouveau de l'économie libérale.

Au cours de ces dernières années, les impératifs de l'aménagement du territoire ont été multipliés. On a vu apparaître divers plans régionaux : Massif Central, Ouest, Vosges, Nord, Lorraine, aujourd'hui Aquitaine. Des instruments multiples ont été mis en place, dont la cohérence n'est pas toujours évidente.

Lors de la Conférence nationale d'aménagement du territoire à Vichy, le Président de la République mettait l'accent sur les responsabilités des grands groupes industriels en matière d'aménagement du territoire. Il semble bien que le rapport sur les options soit en retrait par rapport aux propos du Président de la

République. L'aménagement du territoire n'est évoqué qu'incidemment et les questions formulées sont beaucoup trop vastes pour qu'on puisse y déceler une orientation précise pour la préparation du VIII^e Plan.

Le rapport indique notamment que les adaptations structurelles de l'appareil productif comportent un coût économique et social qu'il revient à la collectivité d'atténuer dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire. une programmation concertée des évolutions pouvant largement contribuer à rendre moins rigoureux l'effort nécessaire. Le VIII^e Plan devra s'attacher à étudier les principes d'un aménagement du territoire et de l'espace urbain tendant à faire une moindre consommation d'énergie. On peut lire aussi que la politique d'aménagement du territoire et du développement régional est une composante de la politique de l'emploi. *Ces pétitions de principe ne permettent guère de discerner clairement quelle sera la politique d'aménagement du territoire pour la période du VIII^e Plan, alors que le VII^e Plan était beaucoup plus ambitieux en ce domaine.*

Même si l'on considère que la vocation de l'aménagement du territoire est de donner « une expression géographique aux options du Plan », *on peut craindre que le développement régional soit quelque peu négligé et que les interventions urgentes et à court terme soient privilégiées au détriment des opérations structurelles présentant un intérêt à long terme.*

Les décisions les plus marquantes prises récemment par le Gouvernement en matière d'aménagement du territoire reflètent une telle tendance : l'exemple du Fonds spécial d'adaptation industrielle est significatif de ce point de vue. Alors que de multiples aides au développement régional ont été instituées et que l'un des objectifs affichés de l'aménagement du territoire est l'industrialisation de l'Ouest et du Sud-Ouest, on a créé un Fonds spécial — doté de 3 milliards de francs — destiné exclusivement à permettre des créations d'entreprises dans les régions touchées par la crise de la sidérurgie et de la construction navale. situées principalement dans l'Est de la France.

La nécessité de développer les financements régionaux au profit des entreprises petites et moyennes a été mise en relief par le rapport récent du groupe de réflexion sur le développement des initiatives financières locales et régionales. Ce document contient des propositions particulièrement intéressantes dans le cadre d'une politique de développement régional ; le rapport sur les options aurait pu présenter des orientations ou au moins des interrogations précises sur ces problèmes.

Les perspectives de croissance des cinq années à venir conduisent votre commission à exprimer quelque inquiétude quant à l'avenir de la politique française d'aménagement du territoire dans le cadre du VIII^e Plan.

2' LES PROBLÈMES SPÉCIFIQUES DE L'EMPLOI

Conséquence partielle de la crise économique, l'évolution de l'emploi est particulièrement préoccupante en Europe et principalement en France. Pour l'ensemble des pays membres de la C. E. E., le nombre des chômeurs était évalué, en mars dernier à plus de 6 millions, soit 5,7 % de la population active : ce chiffre représentait une légère amélioration par rapport au mois précédent pour lequel le chômage européen était évalué à 6 % de la population active. On relève des disparités importantes entre les différents pays, la situation s'étant plus sensiblement améliorée en Allemagne fédérale que dans les autres pays européens et surtout en France. En un an, en données brutes, le nombre des chômeurs a diminué de 13 % en Allemagne fédérale et au Luxembourg, de 12 % au Danemark, de 4 % en Angleterre ; en revanche, toujours selon les statistiques européennes, il a augmenté de 20,6 % en France, de 8,7 % en Italie, de 5,5 % en Belgique et de 3,3 % aux Pays-Bas.

Le problème français de l'emploi présente une acuité particulière. On compte aujourd'hui plus de 1 300 000 demandes d'emploi non satisfaites. La diminution saisonnière des demandes d'emploi pendant les premiers mois de 1979 a été plus restreinte que les années précédentes : elle a atteint 4,9 %, contre respectivement 5,5 % et 6,8 % pour les périodes homologues de 1978 et 1977.

La projection tendancielle établie par l'I. N. S. E. E. prévoit un effectif proche de 1 800 000 demandeurs d'emploi en 1983.

Les caractéristiques du chômage sont préoccupantes.

Parmi les demandeurs d'emploi, on recense une forte proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans et de femmes. Les personnes âgées de cinquante ans et plus sont également nombreuses parmi les chômeurs. D'autre part, la durée du chômage a tendance à augmenter. En dépit des discussions théoriques sur le concept le plus approprié pour mesurer le délai d'attente, il est patent que la durée moyenne du chômage a augmenté, l'ancienneté moyenne des demandes s'est accrue très sensiblement au cours des dernières années.

La traditionnelle distinction entre *unemployment* et *unemployed* ne peut être efficace pour contribuer à l'amélioration de la situation de l'emploi en France. Même si le système d'indemnisation du chômage en vigueur jusqu'à une date récente ne favorisait pas, pour un certain nombre de demandeurs, une reprise rapide du travail, globalement, on peut considérer que les statistiques actuelles traduisent assez fidèlement la réalité. On doit d'ailleurs souligner que la définition française du chômage aboutit à minimiser les chiffres au regard de ceux résultant des définitions du Bureau international du travail.

Les offres d'emploi enregistrent une diminution quasi continue depuis plusieurs années, les offres enregistrées en mars 1979 sont inférieures de 8,4 % à celles de mars 1978.

Aux causes économiques s'ajoutent des **causes démographiques**, c'est ce qu'il est convenu d'appeler le double « accident » démographique, à savoir l'arrivée sur le marché du travail de classes d'âge nombreuses à un moment où les départs en retraite des actifs nés avant la guerre 1914-1918 libèrent peu d'emplois. Pendant la période 1980-1985, sous réserve d'un solde migratoire nul, les ressources en main-d'œuvre augmenteront annuellement de 250 000 personnes, soit + 1,1 % par an, alors qu'entre 1968 et 1975 la population active augmentait de 190 000 unités — dont 70 000 travailleurs immigrés. On doit rappeler que pendant la période 1954-1962, l'augmentation des ressources en main-d'œuvre était beaucoup plus limitée (+ 20 000 par an).

En outre, il ne faut pas négliger les répercussions d'une diminution de l'emploi agricole.

Aux causes mécaniques d'augmentation du chômage, s'ajoutent des **changements d'attitude vis-à-vis du travail**, parmi lesquels *l'évolution du comportement d'activité des femmes au cours des dix dernières années*. Un certain nombre d'observations, présentées comme des constantes, ont été remises en cause : le taux d'activité des femmes, faible pendant les années soixante, — et considéré par certains comme une caractéristique de la main-d'œuvre féminine — a augmenté. On doit cependant rappeler que les taux d'activité féminine étaient plus élevés pendant la première moitié du siècle et après la deuxième guerre mondiale qu'aujourd'hui.

D'autre part, la flexibilité « traditionnelle » de la demande d'emploi féminine pendant les vingt dernières années régresse. Cette flexibilité s'exprimait de la façon suivante : en période d'augmentation des offres d'emplois, la main-d'œuvre féminine était plus abondante sur le marché du travail, alors qu'en période de récession, cette même main-d'œuvre avait tendance à se retirer du

marché du travail et, donc, à ne pas se présenter comme demandeur d'emploi. Les dernières enquêtes sur l'emploi mettent en évidence une certaine constance de la demande de travail des femmes, malgré l'étroitesse du marché actuel et l'importance du chômage. Contrairement à certaines idées reçues, le chômage ne décourage plus les demandeurs d'emploi féminins.

L'évolution des mentalités et les incertitudes qui planent sur l'avenir contribuent à expliquer ces changements de comportement qui, en toute hypothèse, ne peuvent être considérés comme une véritable surprise, eu égard aux taux d'activité féminine enregistrés pendant la majeure partie du xx^e siècle ; tout au plus, peut-on estimer qu'il y a eu un certain retard de l'adaptation de la main-d'œuvre féminine au mode de travail salarié.

D'autre part, l'amélioration considérable du niveau d'éducation des Français a conduit logiquement à une modification de leurs exigences à l'égard du travail : les emplois offerts ne correspondent pas toujours aux qualifications acquises et sont exercés parfois dans des conditions mal acceptées par les jeunes générations. Ainsi que le Commissaire au Plan l'avait souligné devant votre commission il y a quelques mois, les conditions du travail ouvrier n'ont pas été suffisamment améliorées, la France ayant profité pendant longtemps d'un apport de main-d'œuvre massif dû à la diminution de l'emploi agricole et à l'immigration.

L'inadaptation qualitative entre les offres et les demandes d'emplois n'est pas un phénomène nouveau en France. Le VII^e Plan notamment avait déjà souligné cette difficulté. Les différentes propositions relatives à l'emploi contenues dans le rapport sur les options feront l'objet d'un examen plus approfondi dans la deuxième partie du présent rapport.

On s'attachera ici principalement à mettre en évidence les **limites au rétablissement du plein emploi par la croissance**. Le rapport sur l'adaptation avait exprimé déjà très clairement la position du Gouvernement selon laquelle l'amélioration de la situation de l'emploi ne peut résulter que de l'adaptation de l'industrie, laquelle conditionne l'équilibre du commerce extérieur. Ces trois données : équilibre extérieur, industrie, emploi, constituent également le fondement des options du VIII^e Plan.

On doit noter que l'expression « plein emploi » est aujourd'hui pratiquement abandonnée et que l'on attend seulement une amélioration qui ne pourra résulter, selon le rapport, que d'une croissance aussi élevée et régulière que possible. Cependant, la stratégie de la relance n'est pas envisagée, car elle aurait des conséquences très néfastes sur l'équilibre extérieur, la maîtrise de l'inflation et la monnaie.

Les possibilités d'améliorer la situation de l'emploi par la croissance apparaissent très limitées. En effet, actuellement, de nombreuses entreprises n'utilisent pas totalement leurs capacités de production : le chômage partiel ou le maintien d'effectifs quelque peu excédentaires par rapport aux besoins permettrait de faire face à une demande supplémentaire sans nouvelles embauches. Même si certaines entreprises ont tendance à surestimer leurs capacités de production — une partie de leurs équipements étant obsolètes — on constate que la courbe traduisant l'évolution du goulot d'étranglement de l'embauche est à un niveau exceptionnellement bas.

Par ailleurs, un mouvement de substitution du capital au travail se poursuit. L'impératif de compétitivité internationale proposé aux entreprises stimule cette évolution.

Dans certains secteurs, les freins institutionnels à la création d'emplois semblent réels, en particulier dans le domaine artisanal. D'aucuns prétendent que des milliers d'emplois pourraient être créés dans ce secteur si les contraintes sociales et fiscales étaient moins lourdes.

Des incertitudes demeurent quant aux possibilités de créations d'emplois dans le secteur tertiaire, considéré généralement comme le grand pourvoyeur d'embauches pour la période à venir ; des transformations fondamentales remettant en cause cet optimisme pourraient intervenir. Les perspectives d'évolution présentées dans le « rapport Nora-Minc » doivent retenir l'attention de ceux qui élaboreront le VIII^e Plan.

L'impossibilité de mener une stratégie de relance fait l'objet de nombreux débats. Votre commission estime que la position du Gouvernement sur ce point est fondée. Néanmoins, *elle constate que certains experts n'excluent pas totalement la possibilité de mener une politique keynesienne à l'échelle internationale ; ils mettent en lumière le fait que la concurrence internationale très vive engendre une diminution forte de l'emploi et un resserrement des débouchés qui pourraient être cumulatifs ; compte tenu de ces données, l'hypothèse d'une relance contrôlée à l'échelle internationale ne doit pas être totalement exclue.*

Le rapport sur les options présente une analyse du problème de l'emploi qui n'est peut être pas à la mesure des difficultés présentes. Selon une analyse du professeur Cotta, la politique économique actuelle provoquera une augmentation annuelle du chômage de 100 000 à 150 000 personnes par an, indépendamment de l'augmentation de la demande de travail des femmes ; dans cette hypothèse, en 1981, les chômeurs représenteraient 9 % de la population

active. Une telle évolution particulièrement inquiétante ne risque-t-elle pas d'avoir des implications graves au niveau des comportements sociaux et des équilibres économiques ?

Le président du Comité de l'emploi du VII^e Plan a également souligné au début de cette année la nécessité d'un cadrage à moyen terme appuyé sur une politique aux objectifs clairement définis — dont on ne peut dire qu'elle figure dans le rapport sur les options — afin que les entreprises puissent participer efficacement au redressement de la situation de l'emploi.

Votre commission estime qu'une relance globale n'est pas possible ; mais ne pourrait-on pas envisager une relance sélective dans quelques secteurs moins sensibles à la concurrence étrangère ?
Les risques de déstabilisation sociale liés à un accroissement du chômage ne doivent pas être négligés ; dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan, il serait souhaitable que des études approfondies soient menées en ce domaine.

Votre commission demande qu'un exercice de simulation, fondé sur un objectif prioritaire de plein emploi, soit réalisé lors de l'élaboration du Plan, afin d'explorer toutes les possibilités d'amélioration de la situation de l'emploi en France. Enfin, la voie d'un développement des emplois d'utilité collective ne doit pas être rejetée a priori, en dépit des problèmes de financement qu'elle pose. Pour concrétiser ces propositions, votre commission vous propose **deux amendements** (n^o 1 et 5).

3° LA LUTTE CONTRE L'INFLATION DANS LE CADRE DU SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN

La lutte contre l'inflation doit rester au premier plan de nos préoccupations à un moment où on enregistre une certaine accélération de la hausse des prix dans l'ensemble des pays développés. Les prévisions de l'O.C.D.E. s'établissent à — 3,1 % pour l'Allemagne en 1979, contre + 2,6 % en 1978 ; le mouvement d'accélération prévu est encore plus fort pour les Etats-Unis : + 6,8 % en 1978 ; + 8,3 % en 1979. Pour la France, les chiffres prévus sont de : + 9,3 % pour 1978 et + 9,7 % pour 1979.

Bien que les nouvelles tensions inflationnistes semblent moins fortes en France que dans les autres économies occidentales, notre pays demeure sensible à ce mouvement en raison d'une longue tradition inflationniste. L'évolution des prix pendant les premiers mois de 1979 — qui n'intègre pas encore la répercussion du renché-

rissement du pétrole — est d'ailleurs préoccupante. Le contrôle de ces tendances pose des problèmes internes de maîtrise de l'évolution des prix et des salaires, mais aujourd'hui dans le cadre européen, de nouveaux mécanismes d'ajustement devront être mis en œuvre.

Le S. M. E. (1) est présenté par le rapport sur les options du VIII^e Plan comme un des éléments essentiels d'une stratégie à moyen terme. C'est donc dans cette perspective que votre commission souhaite en examiner les conséquences éventuelles sur la croissance des pays européens et tout particulièrement sur celle de la France.

De ce point de vue, l'histoire récente montre que l'échec de l'expérience de rétrécissement des marges de fluctuation entre les monnaies européennes — le « serpent » — soulignait l'urgence d'une redéfinition de l'Europe monétaire, indispensable non seulement à la poursuite de l'intégration économique des pays de la C. E. E., mais également au maintien de l'acquis communautaire.

Le nouveau système tire la leçon d'une telle expérience technique — le bilan du serpent n'est donc pas sur ce plan négatif — puisqu'il aura permis aux banques centrales européennes de roder leurs procédures d'intervention. Mais il vise à éliminer les distorsions résultant de la coupure de la Communauté en deux groupes de pays entre lesquels l'écart ne cesse de s'accroître : les pays à monnaie forte que l'on peut presque qualifier de « zone mark » d'une part, et ceux à monnaie faible, d'autre part. C'est cette même distorsion qui est à l'origine de la dégradation du fonctionnement du marché commun agricole.

L'histoire de la C. E. E. depuis 1973 semble être une parfaite illustration de l'existence de *phénomènes cumulatifs* de baisses ou de hausses des taux de change. Tandis que certaines monnaies — le DM et le florin — semblaient devenir de plus en plus fortes par l'effet d'une sorte de « cercle vertueux », d'autres — la livre, la lire et, dans une certaine mesure, le franc — semblaient s'affaiblir irrésistiblement enfermées dans le *cercle vicieux de la dépréciation du taux de change* : la banque des règlements internationaux décrit ainsi le processus :

« Dans les économies ouvertes, la dépréciation monétaire à elle seule, non seulement ne permet pas, s'il n'existe aucune politique de stabilisation interne, d'améliorer la position concurrentielle, mais de par son incidence sur les coûts et les prix internes, elle déclenche et tend à perpétuer un processus cumulatif d'actions et

(1) Le système monétaire européen (S.M.E.) résulte d'une décision du Conseil européen prise à Bruxelles le 5 décembre 1978. Il trouve son origine dans une initiative conjointe de la France et de la République fédérale d'Allemagne acceptée par leurs partenaires au Conseil européen de Brême des 6 et 7 juillet 1978.

de réactions défavorables entre la valeur externe de la monnaie et sa valeur interne ; dans ce processus, les périodes de dépréciation du taux de change sont suivies assez rapidement d'une intensification des tensions inflationnistes qui engendrent à leur tour un nouveau fléchissement du taux de change. »

En d'autres termes, certains pays subissaient une baisse de la parité de leur monnaie supérieure à celle rendue nécessaire par la hausse des prix internes, pour s'engager ainsi dans un processus cumulatif qui ne cessait de les éloigner de toute possibilité de rattachement de leur monnaie au serpent.

Ainsi, l'excessive rigidité du serpent monétaire européen conduisit certains pays à préférer un système de flottement des monnaies dont les conséquences sont bien le *fractionnement de l'espace économique européen*. Peut-on encore parler de marché commun lorsque l'on constate, notamment du point de vue de l'inflation et de l'équilibre extérieur, de grandes divergences ?

Ainsi, les tableaux ci-après permettent de constater que l'écart absolu maximum des taux d'inflation entre pays européens qui était déjà de 5 % pour la période 1970-1974 — soit le double du taux moyen d'inflation constaté au cours des années 1960 dans les pays de l'O. C. D. E. — a atteint 17 % en 1976 pour ne baisser qu'à 8,5 % en 1978 après quatre années de stagnation économique.

TABLEAU N° 12. — Evolution de quelques indicateurs économiques.

	REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE	PAYS-BAS	BELGIQUE	ROYAUME-UNI	ITALIE	FRANCE
Accroissement annuel moyen des prix à la consommation (en pourcentage) (1972-1977).	5,7	8,5	9,0	14,8	14,7	9,7
Accroissement annuel moyen des coûts salariaux par unité produite (en pourcentage) (1972-1977)	5,0	7,4	7,9	16,8	17,5	9,8
Déficit (—) ou excédent (+) annuel moyen des opérations courantes recensées dans la balance des paiements (1972-1977) (en millions d'U. C. E. [1])	3 695	1 406	456	— 2 368	— 1 329	— 2 283
Dépréciation de monnaies de la C. E. vis-à-vis du DM depuis le 18 décembre 1971 (en pourcentage).....	>	— 6,4	— 11,8	— 54,2	— 56,2	— 26,8

(1) U. C. E. : unité de compte européenne.

TABLEAU N 13. — Evolution de l'inflation et de la balance des paiements dans certains Etats membres de la C. E. E.

	HAUSSE DES PRIX à la consommation.			OPERATIONS courantes recensées dans la balance des paiements.	
	Déc. 1975- Déc. 1976.	Déc. 1976- Déc. 1977.	Mai 1977- Mai 1978.	1976	1977
	(En pourcentage.)			(En millions d'Eur.)	
République fédérale d'Alle- magne	3,9	3,4	2,7	3 441	3 295
Pays-Bas	8,9	5,4	3,4	2 114	179
Belgique	7,6	6,3	4,4	— 284	— 276
Royaume-Uni	15,0	12,1	7,7	— 2 260	— 53
Italie	22,0	14,6	12,5	— 2 519	2 001
France	9,9	9,0	9,1	— 5 453	— 2 885

Face à ce cercle vicieux de l'inflation par la dépréciation du taux de change, le S. M. E. se présente comme un « mini » S. M. I. (1) caractérisé par des parités fixes mais ajustables, plutôt que comme une étape vers une union économique et monétaire.

Le S. M. E. est une tentative de réalisation immédiate d'un ordre monétaire rénové dont certains pays européens, et notamment la France, se sont faits les champions au sein des négociations internationales qui aboutirent au *deuxième amendement aux statuts du F. M. I.* (1), entré en vigueur en mars 1978.

De fait, le S. M. E. présente des analogies avec le système de Bretton Woods adapté, à un environnement international incertain caractérisé par la persistance de graves déséquilibres économiques. L'innovation principale est d'avoir instauré la fixité des parités de façon relative, par référence à une unité de compte définie comme une moyenne pondérée de monnaies : l'ECU ou « European Currency Unit ».

On peut d'ailleurs remarquer que le S. M. E. a fait, à l'initiative de la France, du retour à un système de change fixe mais ajustable, un objectif à long terme de la politique actuelle, même s'il s'agit d'une disposition un peu théorique, voire hypocrite, étant donné qu'un tel retour est subordonné à l'accord des Etats-Unis.

Comme l'ancienne unité de compte européenne (2) à laquelle il se substitue, l'ECU est une unité de compte composite, un panier de monnaies constitué de la somme d'un montant fixe de chacune des neuf monnaies calculé sur la base de certains coefficients de pondération définis en fonction de l'importance du P. N. B. et du commerce extérieur de chaque pays.

(1) S. M. I. : Système monétaire international ; F. M. I. : Fonds monétaire international.

(2) Utilisée dans les opérations de la Banque européenne d'investissement et du budget des Communautés.

En principe, les interventions sur le marché des changes sont effectuées dans les monnaies des pays participant au S. M. E. Ce type d'intervention n'est obligatoire que lorsque les cours extrêmes définis par les marges de fluctuation sont atteints.

L'intervention en monnaies communautaires rend indispensable la mise en place d'un mécanisme de crédits réciproques accordés par le FECOM (1) qui est chargé de la gestion du S. M. E. pour un montant global de 25 milliards d'ECUS.

L'efficacité du S.M.E. suppose un bon déroulement du processus d'ajustement entre les économies, que ce soit au moyen d'une modification de parités ou de mesures de politique économique.

De ce point de vue, la mise en place autour de l'ECU d'indicateurs de divergence (2) constitue une innovation intéressante même si elle n'élimine pas tous les risques d'une fixité excessive des taux de change.

En définitive, il faut souligner que le S.M.E. présente les avantages et les inconvénients d'un système de change fixe. Il détourne certains pays, et notamment la France, des facilités trompeuses de la dépréciation monétaire ; le flottement des monnaies ne donne pas dans les faits, à la politique économique interne, le degré de liberté supplémentaire qui lui serait offert, selon certains économistes libéraux. Mais les changes fixes créent des contraintes, notamment sur le plan de la politique monétaire et de l'inflation. Aucun pays ne peut avoir une politique monétaire — une augmentation de sa quantité de monnaie — indépendante. En d'autres termes, aucun pays ne peut avoir durablement un taux d'inflation supérieur à celui de ses voisins, sans être tôt, ou tard obligé de dévaluer sa monnaie.

Compte tenu de la divergence des taux de hausse des prix dans la C.E.E. — et malgré un certain alignement vers le haut avec la reprise depuis le début de l'année 1979 de l'inflation — on ne saurait minimiser un double risque dans l'évolution du S. M. E., soit :

1° Un échec pur et simple dû à l'impossibilité de rapprocher les politiques économiques ;

(1) FECOM: Fonds européen de coopération monétaire.

(2) Un indicateur sera utilisé pour détecter celles des monnaies communautaires qui viendraient à s'écarter, par le haut ou par le bas, de la moyenne communautaire que représente l'ECU. On mesure pour chaque monnaie la différence entre son cours quotidien en ECUS et son cours-pivot en ECUS. Une monnaie n'est pas considérée comme divergente lorsque cette différence est inférieure à un certain seuil. Celui-ci est, pour chaque monnaie, fixé à 75 % de son écart maximal de divergence. Ce dernier est calculé pour chaque monnaie de manière à éviter que, selon leur poids dans l'ECU, les différentes monnaies aient une probabilité plus ou moins grande d'apparaître divergentes. C'est ainsi que l'écart maximal de divergence du franc étant de 2,25 %, celui-ci devrait être ramené, pour tenir compte d'une pondération dans l'ECU de l'ordre de 20 %, à $2,25 \times 80 \% = 1,8$ % du taux pivot en ECU du franc. Le seuil de divergence s'établirait dans ces conditions à $1,8 \times 75 \% = 1,35$ % du taux pivot du franc en ECUS.

Lorsqu'une monnaie franchira son « seuil de divergence », il en résultera une présumption selon laquelle les autorités concernées corrigeront cette situation en prenant des mesures adéquates, à savoir : interventions diversifiées, mesures de politique monétaire et modifications de taux pivots.

2' Le maintien d'une *structure des parités artificielles*, les taux de change de certains pays (France, Italie, Grande-Bretagne) étant surévalués par suite de l'attraction exercée par le DM sur l'ECU.

Une bonne gestion du S.M.E. doit aboutir à une stabilité à moyen terme des parités, elle ne doit pas empêcher la variation des taux de change pour peu que celle-ci s'accompagne de mesures de politique économique propres à en limiter l'usage aux seuls déséquilibres fondamentaux et même, à plus long terme, à éviter le renouvellement de tels déséquilibres.

On peut s'interroger sur les chances de succès du S.M.E. ; ne serait-il pas souhaitable de prolonger ce système par une politique monétaire coordonnée ainsi que par des politiques sectorielles intéressant les appareils productifs des différents pays européens ? Ne serait-il pas nécessaire de mettre en œuvre des politiques structurelles européennes.

*
**

La remise en ordre implique un effort d'adaptation considérable de l'appareil productif français et, donc, des structures économiques de notre pays et du mode de vie de nos concitoyens.

La préparation du VIII^e Plan doit être l'occasion d'une prise de conscience des transformations fondamentales du monde et de l'environnement international ainsi que des conséquences qui en découlent pour notre pays. Les travaux du Plan devront être placés sous le signe de la lucidité afin de mener une analyse aussi exhaustive que possible des problèmes actuels.

L'élaboration d'un Plan doit permettre une **réflexion collective** de l'ensemble des responsables sur l'avenir de notre pays et ses possibilités d'adaptation aux nouvelles données économiques et sociales.

II. — L'ANALYSE DES OPTIONS

A. — Les bases de l'appareil productif.

1° LA RÉDUCTION DE NOTRE DÉPENDANCE EN ÉNERGIE ET EN MATIÈRES PREMIÈRES

Objet de débats d'experts, il y a quelques années à peine, l'énergie est devenue aujourd'hui l'affaire de tous. L'appréciation du problème ne peut valablement se faire qu'en considérant l'environnement mondial et européen.

a) *L'environnement international.*

— Les besoins énergétiques mondiaux et européens.

Le monde a consommé en 1977 6,5 milliards de tep (1) contre 1,8 en 1950. Cette progression considérable, de 5 % par an jusqu'en 1973, s'est accompagnée d'une profonde modification de la part des différents produits : le pourcentage du charbon a décliné de 60 à 29 % tandis que celui du pétrole s'élevait de 26 à près de 50 %.

Pour l'Europe des Neuf, la progression a été plus marquée encore : 1,2 milliard de tep contre 370 millions et le remplacement du charbon par le pétrole est également plus net, la part du premier tombant de 70 à 20 % et celle du second s'élevant de 23 à 60 %. Vu, en outre, le rôle croissant du gaz naturel (16 % contre 1 %), l'apport énergétique incombant en Europe aux hydrocarbures dépasse aujourd'hui la part qui revenait au charbon au milieu de ce siècle.

En termes d'échanges, cette situation s'est traduite pour notre continent par l'établissement d'un courant d'importations pétrolières d'un volume considérable : en 1977, 630 millions de tonnes provenant à plus de 80 % du Moyen-Orient. La situation européenne est heureusement nettement plus satisfaisante pour le charbon et le gaz. Quoi qu'il en soit, le fait majeur est que l'Europe dépend, pour son énergie, de fournisseurs lointains, incertains et dont l'action commerciale est étroitement concertée. Depuis 1970, un fait nouveau est venu encore aggraver cette situation : les importations croissantes des Etats-Unis, qui, jusqu'à la fin de la dernière décennie se suffisaient à eux-mêmes, et la demande éga-

(1) Tep : tonne d'équivalent pétrole.

lement en augmentation sensible du Japon. Ces nouveaux clients des producteurs pétroliers ont, en effet, acheté en 1977 : le premier 406 millions de tonnes. et le second 244 millions de tonnes de pétrole brut.

Dans le contexte tendu et fragile que nous venons de décrire, la menace d'embargo apparue en 1973, suivie par un relèvement brutal des prix, a entraîné des perturbations monétaires et économiques qui ont particulièrement affecté les pays industrialisés d'Occident. Un instant, l'an dernier, un certain équilibre a paru s'établir sur le marché des hydrocarbures, mais les troubles d'Iran ont à nouveau créé un excès de la demande sur l'offre, déséquilibre léger mais suffisant pour entretenir une vive spéculation, elle-même génératrice de nouvelles hausses.

Dans cet environnement agité, les grandes nations consommatrices cherchent un terrain d'entente face à l'O.P.E.P. et aux Etats-Unis tandis que les prix continuent de progresser, sans qu'il soit possible de savoir à quel niveau ils se stabiliseront.

— La limitation physique des ressources en produits énergétiques fossiles.

L'aspect positif de cette crise énergétique a été d'amener producteurs et consommateurs à prendre conscience de la précarité des ressources de la planète en produits fossiles. En effet, *dans l'hypothèse d'un accroissement annuel de la demande de 3 %*, la consommation cumulée de pétrole serait de 93 milliards de tonnes d'ici à l'an 2000, chiffre voisin du montant des réserves prouvées et reconnues. Certes, on peut escompter de nouvelles découvertes mais, même si *les ressources ultimes* sont, comme on l'espère, de 250 milliards de tonnes, elles *seraient épuisées au milieu du prochain siècle*.

Pour le gaz, les perspectives sont sans doute un peu meilleures, mais les problèmes d'acheminement peuvent constituer un dangereux goulet d'étranglement.

En fait, c'est seulement dans le domaine du *charbon* où le danger de pénurie est reporté à l'échéance de plusieurs siècles, compte tenu de réserves prouvées de 450 milliards de tonnes et de ressources probables sans doute très supérieures, chiffre à rapprocher d'une consommation mondiale actuelle de 2,5 milliards de tonnes. Mais, comme pour le gaz, le recours à l'utilisation de ce produit nécessite un effort considérable d'exploitation minière, de transport et d'adaptation des installations énergétiques.

— Les palliatifs à la crise pétrolière.

La plupart des pays industrialisés tentent aujourd'hui de faire face aux difficultés qui résultent, pour leur économie, du renchérissement des sources énergétiques classiques et au danger potentiel d'une réduction de leur approvisionnement. Nous ne retiendrons que les principales solutions mises en œuvre.

— Les économies d'énergie.

Le souci de réduire la consommation énergétique ne s'est traduit qu'exceptionnellement jusqu'à maintenant par des mesures de rationnement. Les mesures prises visent essentiellement à réduire les pertes de chaleur par une meilleure isolation des locaux et la consommation de carburant par une limitation de la vitesse. Des efforts sont également engagés pour améliorer le rendement des installations industrielles ou de chauffage et étudier des procédés de fabrication moins dépensiers en énergie. En général, les gouvernements ont le souci de ne pas trop porter atteinte à l'activité économique, ce qui contribue à écarter certaines solutions et à freiner les efforts entrepris, notamment dans le domaine industriel.

Il est difficile d'apprécier à ce jour la portée de ces mesures, mais on peut cependant noter que le taux de croissance annuel de la consommation énergétique qui était, pour l'ensemble du monde, de 5,5 % jusqu'en 1973, a été ramené à 3 % depuis lors. Pour l'Europe des Neuf, le ralentissement a été encore plus net : le taux de développement a été abaissé de 7 % — pour les dernières années avant la crise — à près de 1 %. On observera cependant que le taux de progression reste élevé pour les pays en voie de développement et les nations d'économie dirigée.

— Le retour au charbon.

Les efforts entrepris dans ce sens ne se sont pas encore traduits dans les chiffres compte tenu de la grande inertie des investissements à entreprendre (mines, ports et transports). On note cependant que plusieurs pays tels que le Japon et la France cherchent à développer leurs importations charbonnières et que la plupart des grands groupes pétroliers prennent des intérêts dans les mines, en particulier en Australie. Des recherches actives sont par ailleurs entreprises, notamment en Belgique, en Allemagne, aux Etats-Unis et en U.R.S.S. pour mettre au point une technique de gazéification du charbon. L'objectif général serait de tripler la consommation de houille d'ici à la fin du siècle, le débouché prioritaire de ce produit étant, parallèlement au nucléaire, l'alimentation des centrales thermiques.

Il ne faut toutefois pas sous-estimer l'ampleur des difficultés à vaincre pour substituer, même partiellement, au pétrole, un produit beaucoup plus difficile à extraire, à transporter et à utiliser. A-t-on, par exemple, songé au temps et aux manutentions nécessaires pour décharger un navire charbonnier d'une capacité de 500 000 tonnes (chargement équivalent à 350 000 tep) et pour acheminer ensuite cette cargaison par voie d'eau ou chemin de fer ?

— *La mise en œuvre de programmes nucléaires.*

Le recours au nucléaire est apparu avant même le développement de la crise comme la solution de remplacement la plus efficace, la plus massive et la moins coûteuse.

L'effort financier entrepris dans ce domaine est considérable. Pour l'ensemble des pays membres de l'Agence internationale de l'énergie (à laquelle la France n'adhère pas), il mobilise, en effet, plus de la moitié des dotations de recherche et de développement, soit, en 1977, 2 665.6 millions de dollars sur 4 929.

Le développement de ce programme se heurte cependant à diverses difficultés : problèmes techniques et surtout réticences de l'opinion publique qui se traduisent par la mise en place de dispositifs de sécurité supplémentaires, l'allongement des délais de réalisation et une augmentation sensible des coûts.

En conséquence, les objectifs des différents programmes nucléaires ont dû être révisés en baisse sensible. A titre d'exemple, le dernier rapport de l'Agence internationale de l'énergie estime que l'énergie ainsi produite qui représentait en 1973, pour les pays membres, 41.2 millions de tep sur une consommation de 3 245 millions de tep devrait atteindre 352,5 millions de tep (sur 4 551) en 1985 et 587 millions de tep (sur 5 226) en 1990, soit un retard d'un tiers environ sur les programmes antérieurs.

En dépit de l'augmentation du coût de construction de ce type de centrale, le prix du kilowatt-heure nucléaire semble rester largement compétitif par rapport à celui obtenu à partir du fuel (— 15 à — 20 %) et n'est égalé par les centrales à charbon que dans les régions de grande production (est des Etats-Unis, Pologne, bassin du Donetz).

Indiquons enfin qu'à l'occasion de la dernière réunion des pays membres de l'A. I. E., le directeur général de l'Agence a noté qu'aucun ministre n'avait présenté d'alternative au nucléaire avant la fin du siècle et déclaré que les capacités devaient être multipliées par 12 dans ce domaine d'ici à l'an 2000.

Un sérieux problème est cependant de nature à limiter l'expansion du nucléaire : c'est celui des ressources en uranium. Il se pose au double plan des ressources et de la capacité de production.

Un premier bilan des ressources mondiales fait apparaître un montant des réserves prouvées de 2 254 000 tonnes et de ressources escomptées de 2 191 000 tonnes. Par ailleurs, la capacité effective de production, aujourd'hui de 32 800 tonnes par an, devrait atteindre 43 000 tonnes en 1980, 76 000 tonnes en 1985 et dépasser 100 000 tonnes en 1990. Face à ces chiffres, les besoins annuels s'accroissent à une cadence sensiblement aussi rapide. Concernant la seule fourniture des réacteurs civils (à l'exclusion donc des besoins militaires dont le volume décroît rapidement) la demande annuelle devrait passer de 26 000 tonnes en 1978, à 30 000 en 1980, 50 à 50 000 en 1985 et de 90 à 95 000 en 1990.

A cette échéance, 700 000 tonnes d'uranium auront déjà été consommées à un rythme d'accroissement même ralenti. A partir de cette date, la moitié ou plus des réserves du monde auront été utilisées à la fin du siècle. De plus, l'accroissement nécessaire de la capacité de production risque de rencontrer de sérieuses difficultés dès lors que les gisements les meilleurs et les plus accessibles auront été épuisés.

Il apparaît donc que seul le recours aux réacteurs rapides, qui permettent de réduire de 50 à 1 la consommation d'uranium au kilowatt-heure produit, est susceptible d'assurer à l'énergie nucléaire une durée d'utilisation suffisante pour permettre au moins aux techniques du futur de prendre le relais. L'opposition américaine à la mise en œuvre de cette technique n'est malheureusement pas de nature à en faciliter le développement et la commercialisation, et ce n'est pas l'impact des quelques réalisations européennes et soviétiques qui pèsera de façon très significative sur la consommation d'uranium d'ici la fin du siècle. On peut certes estimer que les ressources mondiales d'uranium sont encore mal connues mais les difficultés d'ajustement de l'offre à la demande doivent cependant nous amener à réfléchir au regard de la situation qui apparaît aujourd'hui au plan du pétrole.

— *Les énergies et technologies nouvelles.*

Théoriquement « surabondante » puisqu'elle représente 16 500 fois les besoins énergétiques du monde, *l'énergie solaire* est malheureusement diluée et, en raison des faibles températures pouvant être obtenues, le rendement de sa conversion est de l'ordre de 10 %. De ce fait, l'énergie captable ne dépasse pas, en France, 120 à 190 kWh par an et par mètre carré. De plus, la quantité de chaleur fournie varie en raison inverse des besoins puisqu'elle culmine en été et pendant la journée.

Qu'elle soit utilisée sous forme thermique, ou photovoltaïque, on ne pense donc pas qu'elle puisse fournir plus de 2 à 2,5 % des besoins mondiaux.

Comme l'énergie solaire, la *géothermie* a un potentiel théorique considérable, mais son utilisation bien que difficile et coûteuse. liée à des sites particuliers permettrait d'économiser une quantité non négligeable d'énergie fossile. Sa mise en œuvre exige en outre, à proximité des sites, une zone d'habitat relativement dense puisqu'elle ne peut valablement s'appliquer qu'à 1 000 ou 2 000 logements. Il est difficile de chiffrer son utilisation potentielle mais la Conférence mondiale de l'énergie, à Istanbul, a estimé que la puissance fournie correspondrait, en 2 000, à une production de l'ordre de 140 millions de tep (1 % des besoins énergétiques mondiaux).

Les possibilités offertes par les autres énergies (vent, énergie biochimique, marée, etc.) apparaissent marginales.

Il n'en est pas de même de la *fusion nucléaire* aux possibilités sans doute infinies, mais dont la faisabilité n'est pas démontrée et qui, en tout état de cause, n'aura pas d'application pratique probablement pas avant 2020.

b) *La situation et les perspectives énergétiques françaises.*

Nous ne pouvons mieux faire pour signaler l'intérêt que le Gouvernement accorde à ce problème que de rappeler les lignes introductrices au chapitre consacré dans le présent projet de loi aux aspects énergétiques « Disposer en quantité suffisante d'approvisionnements réguliers en matières premières est une des conditions vitales de la croissance économique. Les cinq années du VIII^e Plan seront de ce point de vue une période à hauts risques. Réduire notre dépendance et limiter les éléments de vulnérabilité qui en découlent apparaît, dans ces conditions, une priorité essentielle. »

Après avoir rappelé comment ont été assurés dans un passé récent et seront couverts demain nos besoins énergétiques, nous commenterons ensuite les actions en cours et les orientations prévues pour la période 1980-1985.

— **L'approvisionnement énergétique français de 1960 à 1985.**

Le taux de progression des besoins français a été de 1960 à 1973 de 5,5 % par an, le volume d'énergie primaire utilisé passant de 88,5 à 174,7 millions de tep.

La tendance déjà signalée pour les pays industrialisés se vérifie en France, de façon plus marquée encore s'agissant du charbon ou du pétrole dont les parts respectives passent de 54,6 à 17,5 % et de 31,3 à 66,6 %.

Notre production de pétrole restant infime et nos possibilités nationales d'extraction charbonnière ne cessant de décroître *notre dépendance énergétique a, dans le même temps, sensiblement doublé*. en passant de 38 à 76 %.

Pour 1978 notre bilan énergétique se présente comme suit (en millions de tonnes d'équivalent pétrole) :

	Production.	Consommation.
Pétrole	1	106,8
Charbon	16	32
Gaz naturel	7	21
Hydraulique	16	16
Nucléaire	6,5	6,5
	46,5	182,3

Soit une dépendance de 74,5 %.

Cette situation s'est traduite au plan des échanges extérieurs pour 1978 par une *facture nette de 60 milliards de francs environ*, dont 49 milliards de francs pour le pétrole. Pour 1979, on s'attend à un accroissement sensible de nos achats qui pourraient dépasser 70 milliards de francs, dont 63 milliards au titre pétrolier.

Afin de mieux apprécier les éventuelles conséquences d'une crise pétrolière sur l'économie française, votre commission propose qu'une étude approfondie soit menée sur ce problème dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan ; elle a adopté un **amendement** en ce sens (amendement n° 3).

A l'horizon 1985, sur la base d'un taux de progression annuel de 2,8 %, la consommation énergétique française atteindrait 225 millions de tep se décomposant comme suit :

		Variation sur 1978.
Combustibles solides	29	— 10,3 %
Pétrole	101	— 5,5 %
Gaz naturel	36	+ 71,4 %
Electricité nucléaire	43	+ 851 %
Electricité hydraulique	14	»
Energies nouvelles	2	»

Notre dépendance énergétique serait ainsi ramenée à 64 % environ en dépit de la réduction de notre production charbonnière et grâce, essentiellement, au développement du nucléaire. Cette amélioration de notre position dépend donc de notre possibilité de réaliser notre programme de construction de réacteurs et de ne pas aggraver le retard, de l'ordre d'un an, pris actuellement sur les prévisions.

— **L'effort de diversification énergétique.**

— *Le programme nucléaire.*

La mesure la plus importante adoptée à ce titre est la mise en œuvre d'un programme nucléaire d'une ampleur exceptionnelle, lancé dès 1969 et fortement accéléré depuis 1974, qui devrait, à partir d'une puissance installée de 38 000 mégawatts, conduire, en 1985, à une production d'environ 197 milliards de kWh, équivalente à 44 millions de t. e. p. et couvrant 55 % de nos besoins en électricité.

Sur la base d'un prix du pétrole, dont on peut maintenant penser qu'il dépassera à brève échéance 600 F la tonne, cela représentera pour nous une économie de devises se situant entre 25 et 30 milliards de francs 1979.

Ces perspectives conduisent votre commission à souhaiter vivement que la réalisation du programme nucléaire soit menée le plus activement possible afin de réduire, si possible, le retard de l'ordre de 2 à 3 000 mégawatts pris par rapport aux prévisions initiales.

Elle enregistre par ailleurs avec satisfaction l'effort entrepris par notre pays pour développer la filière à neutrons rapides, seule capable de permettre à la technique nucléaire de se développer sans être paralysée à moyen terme par un manque de combustible.

Elle observe que *notre pays est le seul*, dans le monde occidental avec la Grande-Bretagne, à s'être doté, grâce à l'effort de recherche conduit par le C. E. A., d'une industrie nucléaire complète, permettant, en amont, l'élaboration du combustible, y compris son enrichissement et, en aval, son retraitement.

Elle note, en outre, que notre pays aura ainsi acquis, dès l'expiration du contrat de licence qui le lie à la société américaine Westinghouse, sa totale indépendance concernant ce secteur énergétique essentiel.

Enfin, sur le plan de la *couverture des besoins en uranium* déjà évoqué au plan mondial, votre commission tient à souligner la nécessité de poursuivre sur le sol national et si possible à l'extérieur un effort intensif de prospection prolongé par la recherche d'accords commerciaux avec les principaux exportateurs potentiels. En effet, en raison même de l'importance de notre programme, nos besoins représentent à eux seuls de 10 à 13 % des besoins mondiaux d'uranium, soit 6 000 tonnes par an en 1978 et 1979, 6 500 à 7 000 tonnes de 1980 à 1985, 8 000 à 9 000 tonnes de 1985 à 1990, et 10 000 tonnes à partir de 1990. En quantités cumulées, ceci représente une consommation de 100 000 tonnes, à cette dernière date, soit le montant actuellement estimé de nos réserves.

Certes, les intérêts que nous possédons au Niger et au Gabon nous mettent théoriquement à l'abri d'une menace de pénurie, mais les aléas de la politique ne nous garantissent pas contre toute surprise.

Quoi qu'il en soit, notre ravitaillement en combustible apparaît assuré au moins jusqu'à la fin de la prochaine décennie comme l'indique le tableau suivant concernant l'évolution prévisible de la capacité de production de la France, du Niger et du Gabon.

	1978	1980	1989	1990
	(En tonnes.)			
France	2 570	3 600	4 170	4 570
Gabon et Niger.....	3 650	5 600	11 500	11 500
Rappel des besoins français.....	6 000	7 000	8 9 000	10 000

— *L'alternative charbonnière.*

Les réserves prouvées de charbon, commercialement exploitables dans le monde, correspondent à plus de 500 ans de consommation actuelle. Ceci doit constituer pour la France un sérieux sujet de réflexion dans le cadre de sa politique de diversification énergétique et lui offrir une alternative à son effort nucléaire.

Les réserves françaises considérées comme commercialement exploitables, font l'objet d'évaluations différentes mais les chiffres les plus couramment avancés se situent entre 400 et 500 millions de tonnes. Les ressources dites récupérables sont estimées de 1 à 1,5 milliard de tonnes, mais le prix de revient de notre charbon est de 50 % plus élevé que le coût des qualités équivalentes importées.

La production a pour sa part décliné très rapidement de 1960 à 1978, en passant de 58 à 23,8 millions de tonnes (houille, lignite et produits associés) dont 7,5 pour le Nord - Pas-de-Calais, 10,5 pour la Lorraine et 5,6 pour le Centre.

Cette réduction a été partiellement compensée par un accroissement des importations qui dépassent maintenant la production avec 25 millions de tonnes.

A ce titre, la France se situe au 2^e rang au monde, après le Japon (60,8 millions de tonnes, en 1977).

Pour ses achats extérieurs de houille, la France fait de plus en plus appel aux exportateurs extra-européens.

La régression de la consommation houillère — 49 millions de tonnes, en 1978 — est imputable pour l'essentiel à son abandon progressif, au profit du fuel, pour le chauffage domestique et pour les activités industrielles, ainsi qu'à l'électrification de la S. N. C. F.

De 1960 à 1978, les utilisations pour l'industrie, le chauffage et les transports sont tombées respectivement de 15 millions de tonnes à 3 millions de tonnes, de 18 millions de tonnes à 6 millions de tonnes et de 3 millions de tonnes à rien. Les principaux secteurs consommateurs restent donc la production d'électricité avec 25 millions de tonnes (E. D. F. : 18 ; les centrales des houillères : 7) et la sidérurgie : 13 millions de tonnes. On observera à ce propos qu'E. D. F. utilise principalement du charbon importé (13,6 millions de tonnes).

Compte tenu de la raréfaction de nos ressources propres, corollaire d'un coût d'extraction de plus en plus élevé, la production française est sans doute appelée à décroître progressivement et devrait avoisiner en 1983 17,2 millions de tonnes, du fait, en particulier, de la fermeture probable de nombreux puits du Nord - Pas-de-Calais. La gazéification ne permettra d'exploiter certains gisements profonds — inaccessibles par les moyens classiques — que dans une quinzaine d'années.

Si donc le Gouvernement veut maintenir la consommation charbonnière intérieure au niveau actuel, cette politique suppose deux actions :

- la recherche active de pays disposant de ressources excédentaires importantes,
- le développement des usages du charbon.

Concernant le premier point, un effort suivi devra être mené au plan international, passant sans doute par des prises de participation dans les gisements miniers des pays considérés. Nous suivrions dans ce domaine l'exemple du Japon qui s'est déjà constitué un « domaine charbonnier » considérable au-delà de ses frontières, notamment en Australie. La France s'est déjà engagée dans cette voie, mais il reste beaucoup à faire si nous voulons être en mesure d'importer les 30 à 40 millions de tonnes qui nous seront nécessaires à partir de 1985.

Il faudra également prévoir des moyens maritimes et portuaires suffisants et adaptés au transport de cette marchandise dont la manutention demande des équipements particuliers.

Le deuxième objectif à rechercher — le soutien de la demande intérieure — sera d'autant plus difficile à atteindre que la consommation des centrales thermiques d'E. D. F. devrait normalement régresser, dès 1982-1983, en raison du recours croissant à l'énergie nucléaire. Pour sauvegarder la part du charbon dans notre bilan énergétique et, si possible, la développer, nous ne voyons donc que deux moyens :

- l'accélération de la production d'électricité, combinée avec une substitution plus rapide que prévue du charbon au fuel dans les centrales thermiques ;

— le développement des usages du charbon et sa substitution au pétrole, chaque fois que cela est possible, dans l'industrie chimique.

Le retard de notre pays par rapport à ses voisins concernant la consommation électrique et la nécessité de disposer de centrales thermiques souples à côté des réacteurs nucléaires fonctionnant surtout « en base » militent en faveur de la première orientation.

Quoiqu'il en soit, le maintien de cette alternative charbonnière revêt, à notre avis, une telle importance, qu'il justifierait *la création d'une commission spéciale*, analogue à celle qui fut instituée pour faire le bilan de nos possibilités hydrauliques et promouvoir leur développement. Votre commission vous propose un **amendement** en ce sens (amendement n° 4).

— *Les énergies nouvelles.*

L'énergie solaire jouit d'une faveur particulière auprès de larges secteurs de l'opinion publique, en raison de son caractère non polluant et de son apparente gratuité. Le Gouvernement a souligné l'intérêt qu'il portait à cette technique en créant un Commissariat à l'énergie solaire.

Concernant les mesures d'incitation, la plus efficace a été jusqu'à maintenant l'octroi d'une subvention pour les chauffe-eau solaires s'élevant à 1 000 F pour les installations individuelles et 5 000 F pour les installations collectives. Compte tenu de cette aide, l'amortissement de ces appareils serait réalisé en sept ans dans le Midi et en douze à quinze ans ailleurs.

En dépit d'un effort de recherche important qui nous situe au second rang dans le monde et d'une technologie fiable et concurrentielle qui nous place en bonne position à l'exportation, notamment sur le marché africain et celui de l'Amérique du Sud, la pénétration du solaire est encore faible en France même. On ne comptait en effet à fin 1978 que 6 000 à 7 000 appareils en service, dont 1 800 à 2 000 installés l'an dernier, tandis que le Japon en produit 160 000 par an et en a installé 2 millions.

Pour les panneaux capteurs, notre production, en croissance rapide, est passée de 4 000 mètres carrés en 1975 à 35 000 mètres carrés en 1978 et devrait atteindre 70 000 mètres carrés en 1979, dont 20 000 mètres carrés pour des chauffe-eau (ce qui correspond à 10 000 appareils).

Notons que l'installation en 1985 de 20 000 chauffe-eau, objectif actuel du C. O. M. E. S. (1), permettrait d'économiser 60 000 tonnes d'équivalent pétrole, ce qui donne la mesure de la place modeste qu'occupera encore longtemps cette source d'énergie.

(1) C. O. M. E. S. : Commissariat à l'énergie solaire.

Se rattache à cette formule d'utilisation directe de la chaleur solaire le projet de centrale Thémis d'une puissance de 2 mégawatts, pour laquelle une décision favorable est finalement intervenue. A ce propos, votre commission n'est pas convaincue que la réalisation d'une telle installation constitue une bonne formule, s'agissant d'une énergie par essence diffuse, se prêtant mal à une production concentrée de caractère thermo-dynamique. Elle estime que les 160 millions de francs qui seront ainsi mobilisés de 1979 à 1982 seraient plus utilement employés à la mise au point de panneaux solaires classiques ou de cellules photovoltaïques.

Sur le plan de la *transformation du solaire en électricité par cellules dites photovoltaïques*, la France se situe également au second rang dans le monde après les Etats-Unis mais les matériels en cause sont pour l'essentiel vendus à l'extérieur, leur coût ne permettant pas de soutenir la concurrence partout où il existe un réseau de distribution d'électricité coordonné.

En conclusion, il ne semble pas que l'énergie solaire puisse jouer en France un rôle significatif avant la fin du siècle. A cette échéance, en effet, le C. O. M. E. S. estime que, moyennant l'équipement complet de 5 % des logements anciens et de 5 % de logements neufs et l'installation de 5 millions de chauffe-eau, la France pourrait économiser 4,5 millions de t.e.p. par an.

La géothermie n'est pratiquement pas évoquée au titre des options énergétiques du VIII^e Plan. Les résultats qu'on peut en attendre sont cependant intéressants.

Les sites productifs sont liés à des structures géologiques particulières qui se rencontrent principalement en France dans les bassins parisien et aquitain, en Limagne et en Alsace. Dans de telles régions, on estime que, moyennant un investissement de 4 000 à 5 000 F par logement, 80 % des besoins de chauffage pourraient être couverts dans les zones d'habitat collectif suffisamment dense.

Deux réalisations importantes témoignent actuellement de la valeur et de la fiabilité de cette technique. La première, à Melun, mise en service en 1970, qui chauffe 1 000 logements; la seconde, à Creil, prévue pour 4 000 logements, dont 2 000 sont déjà équipés. Six autres opérations ont démarré ou sont en cours de réalisation et vingt-cinq projets sont à l'étude pour les années 1979 et 1980.

Le développement de cette technique se heurte malheureusement à un certain nombre de problèmes tenant, en particulier, au coût élevé des investissements, qui dissuade les promoteurs, malheureusement peu sensibles aux économies faites

par les utilisateurs, et à la difficulté d'imposer le branchement sur les réseaux d'un nombre suffisant d'utilisateurs pour permettre l'amortissement des frais engagés. Le surinvestissement à prévoir, par rapport à un chauffage classique, est en effet de 2 000 à 5 000 F par tep économisée. De ce point de vue, les dispositions du projet de loi sur les économies d'énergie et l'utilisation de la chaleur actuellement soumis à l'examen du Parlement devrait aider à résoudre efficacement ces questions.

Il reste que la géothermie est mal adaptée au chauffage de pavillons individuels, formule d'habitat qui tend aujourd'hui à se développer.

Dans l'état actuel des choses, l'objectif d'équipement qui avait été prévu — de l'ordre d'un million de logements en 1985 — paraît très difficile à atteindre et l'économie de fuel réalisée ne pourra sans doute pas dépasser 500 000 tep en 1990.

— Les économies d'énergie.

Les économies d'énergie constituent le moyen le plus immédiat de réduire notre dépendance. L'objectif général qui avait été défini en janvier 1975, de ramener notre consommation énergétique totale pour 1985 de 285 à 240 millions de t.e.p. a été revu en baisse compte tenu du ralentissement de la progression de notre activité économique et c'est aujourd'hui 35 millions de t.e.p. que nous escomptons épargner à cette échéance.

On estime actuellement à 15,5 millions de tep les économies réalisées, dont plus de la moitié dans le secteur résidentiel et tertiaire : 8,5. Dans ce domaine toutefois, on peut regretter qu'après les résultats spectaculaires enregistrés au cours des deux premières années la consommation ait marqué le pas.

Il en est de même dans les transports où le développement du parc automobile et des transports routiers de marchandises aux dépens du chemin de fer ne sont pas de nature à ralentir la consommation de carburant : mais, c'est surtout dans le domaine industriel que les résultats ont été les plus décevants puisque, sur 14 millions de tep d'économies à atteindre, 4,5 seulement ont été effectivement réalisés à fin 1978.

C'est donc dans ce secteur que le Gouvernement fait porter le principal de son effort, notamment en diffusant tous renseignements et en conseillant les utilisateurs d'énergie en lançant des actions de démonstration en vraie grandeur, en subventionnant ou soutenant tous investissements susceptibles d'économiser l'énergie fossile importée.

Atteindre le résultat escompté exigera de tous un gros effort de discipline et sans doute l'acceptation de certaines contraintes que nous pouvons espérer passagères. Il sera, n'en doutons pas, rendu d'autant moins aisé que *les Français sont déjà sensiblement plus économes d'énergie que leurs voisins* et, bien entendu, que les Scandinaves, les Américains ou les Russes, mais nos compatriotes ne doivent pas oublier pour autant qu'ils sont aussi parmi les plus dépourvus de ressources propres.

Votre commission a noté cependant que les économies d'énergie ont des aspects positifs indiscutables et peuvent se traduire notamment par une amélioration de la productivité et de la compétitivité ou alimenter un important courant d'exportations. N'est-ce pas, par exemple, à son moteur particulièrement économe d'énergie qu'Airbus doit son succès ?

Il n'en reste pas moins *souhaitable que cet effort d'économie soit planifié, du moins au plan européen*, ne serait-ce que pour freiner la hausse des produits énergétiques favorisée par le déséquilibre du marché.

c) *Le problème des matières premières.*

Si notre pays est un peu mieux pourvu en matières premières industrielles qu'en énergie, la balance de nos échanges avec l'étranger est cependant nettement négative et le déficit exprimé en francs constants a près de quadruplé depuis 1962. Il atteignait, en 1977, 8 206 millions de francs, soit 17 420 millions de francs d'importations et 9 214 d'exportations.

Pour nous en tenir aux principales matières, notre degré d'autonomie est supérieur à 100 % pour le nickel, le soufre, l'aluminium, la fluorine, le fer et la potasse ; de l'ordre de 50 % pour le platine et le plomb ; inférieur à 50 % pour le cuivre, le tungstène, le zinc, le chrome, le cobalt, l'antimoine, l'étain et l'argent.

Bien que nous soyons, pour les métaux courants, nettement mieux placés que nos partenaires de la Communauté, notre dépendance nous pose de sérieux problèmes compte tenu des variations imprévues des cours internationaux. Pour remédier à cette situation, le Gouvernement développe une politique dont les points principaux sont : *une recherche active visant à reconnaître de nouveaux gisements sur notre sol, la constitution de stocks de sécurité, une politique de recyclage et une coopération aussi poussée que possible avec les pays producteurs.*

Concernant le premier point, l'objectif recherché n'est pas sans ambition puisqu'il ne vise rien moins qu'à *doubler notre production*. En effet, si l'on se réfère aux statistiques de 1960 à 1978

concernant les principaux produits, on constate le plus souvent une réduction : tel est le cas, par exemple, pour le fer, le cuivre, l'aluminium et les phosphates. En revanche, il est vrai, les quantités extraites de notre sol sont en hausse parfois sensible pour des produits moins courants comme le plomb (— 56 %), le zinc (+ 66 %), l'antimoine (— 265 %), le cobalt (— 69 %), le nickel (+ 110 %), le tungstène (+ 58 %), l'argent (— 507 %), le platine (+ 480 %) ; de même les productions de barite, de fluorine et de soufre ont fortement progressé.

La constitution de stocks de sécurité n'est pas moins nécessaire particulièrement pour des produits indispensables dont nous sommes totalement dépourvus tels que le chrome, le manganèse ou le titane. Une telle politique pose avant tout un problème financier et peut nécessiter une intervention de l'Etat. Nous souhaiterions que le Gouvernement nous expose sur ce point les modalités de l'action qu'il compte mener.

La récupération des produits utilisés, fortement encouragée surtout depuis 1974, joue un rôle déjà notable pour quelques métaux. C'est le cas, par exemple, pour le cuivre (225 000 tonnes récupérées pour 326 000 consommées), l'étain (3 400 tonnes pour 9 800), le fer (12 millions de tonnes pour 39,4 millions de tonnes), le plomb (93 600 tonnes pour 190 000 tonnes) et le zinc (134 800 pour 258 000). Ceci a permis de réduire substantiellement nos importations ou d'en freiner la croissance. Il nous semble cependant que cette action *pourrait être développée* d'autant qu'elle permet de sensibles économies d'énergie, qui retentissent sur le prix de revient. Nous nous étonnons, par exemple, que notre ferraille soit en grande partie expédiée en Italie d'où elle revient sous forme de poutrelles ou de laminés.

Dernier volet de notre action, *la recherche d'accords passés avec les producteurs est en plein développement, en particulier avec l'Australie, le Canada, l'Afrique du Sud et les pays africains.* Elle va souvent jusqu'à des prises de participation dans des sociétés minières auxquelles nous apportons aide technique et capitaux. L'exemple le plus connu est dans ce domaine celui des mines d'uranium du Niger et du Gabon, mais de larges possibilités s'ouvrent aussi à notre action en Amérique latine.

En conclusion, votre commission, tout en se félicitant des résultats déjà obtenus, souhaite que la France parvienne à réduire sa dépendance ou du moins à stabiliser le déficit de ses échanges comme elle paraît avoir réussi à le faire depuis 1974. Elle note cependant qu'il faudra de cinq à dix ans pour juger des résultats d'une telle action, tant est grande l'inertie des investissements miniers à entreprendre.

2. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE INDUSTRIE CONCURRENTIELLE

a) *L'industrie française aujourd'hui.*

Depuis 1974, l'industrie française a subi de nombreuses mutations. Elle occupe aujourd'hui un tiers des actifs, mais on considère que, dans l'industrie manufacturière, l'emploi a diminué de 6 % depuis 1974. Cependant les évolutions ne sont pas homogènes, on relève *de grandes disparités selon les secteurs*. Ainsi, par exemple, pour le cuir ou la sidérurgie, depuis 1970, les effectifs ont diminué de 10 à 25 % ; en revanche, pour d'autres secteurs, l'évolution a été inverse : c'est le cas pour l'automobile où les effectifs ont progressé de 20 %, le caoutchouc, le matériel électrique et électronique, la chimie fine ou la pharmacie.

En dépit de certaines évolutions favorables, on constate que la France est moins bien adaptée à la demande mondiale que des pays tels que le Japon ou l'Allemagne fédérale et que certains secteurs ont été développés à un moment où la concurrence internationale devenait très vive, c'est le cas par exemple du textile, de l'habillement ou du cuir qui ont subi une augmentation trop forte dans les années 70. Certaines adaptations ont été faites, mais ce n'est pas suffisant.

Dans le domaine des biens intermédiaires, la France n'est pas très compétitive pour les aciers. Elle a d'assez bonnes positions dans l'industrie chimique, mais celles-ci sont inférieures à celles de l'Allemagne fédérale. En revanche, les positions sont fortes dans les secteurs du verre, du caoutchouc et de l'aluminium.

En ce qui concerne les biens d'équipement, malgré des situations favorables dans le domaine de l'équipement électronique et de l'équipement électrique professionnels, les industries françaises n'atteignent pas le niveau allemand en ce qui concerne les biens d'équipement mécaniques.

Pour les biens de consommation durables, les situations sont contrastées : la France a une position très forte dans le secteur automobile — elle contrôle un tiers du marché européen — mais faible pour les biens d'équipement ménagers.

Dans quelques secteurs de pointe, l'industrie française dispose de positions solides : c'est le cas, par exemple, pour le nucléaire, l'aéronautique militaire et civile, l'espace.

On doit souligner que *certain acquis sont menacés* : il en est ainsi pour l'automobile, qui risque de subir la concurrence de l'industrie américaine, et surtout du Japon, ce dernier pays ayant

décidé de faire un effort exceptionnel en ce domaine pour acquérir une part importante du marché international dans les années 80. Autre exemple de la fragilité des structures industrielles françaises : l'équipement téléphonique. Après des progrès très rapides, destinés à combler le retard de notre pays en ce domaine, on constate que l'exportation ne prend pas le relais de la demande intérieure et que 15 000 à 18 000 emplois sont menacés à brève échéance.

Les disparités de l'appareil industriel français ne sont pas seulement le fait des secteurs ; elles concernent également les entreprises. On constate que les positions fortes sont généralement liées à l'existence de multinationales ou tout au moins d'entreprises ayant acquis une position de premier plan dans un secteur déterminé : ainsi, par exemple, dans l'industrie du verre, on relève la présence de Saint-Gobain Pont-à-Mousson, dans celle du caoutchouc, Michelin ; dans celle de l'aluminium Pechiney-Ugine-Kuhlmann ; dans des secteurs plus limités, des entreprises très performantes telles Rossignol ou Moulinex.

D'une façon générale, la présence des entreprises françaises sur le marché international est surtout le fait des grandes sociétés — 80 % des exportations françaises sont faites par 1 % des entreprises — et les petites et moyennes entreprises sont insuffisamment reliées au tissu international, à l'inverse de ce que l'on observe dans certains pays tels que l'Allemagne fédérale.

Après avoir brièvement rappelé quelques caractéristiques de l'industrie française on indiquera **les missions imparties à l'industrie par le rapport sur les options : elles sont multiples et lourdes.**

b) *Les principes énoncés dans le rapport.*

L'industrie doit permettre d'équilibrer la balance commerciale — c'est-à-dire de régler la facture pétrolière — elle doit être le moteur de la croissance — le rapport rappelle la place de l'industrie dans l'économie allemande — et favoriser une amélioration de la situation de l'emploi. Ce choix n'est pas nouveau : il a été explicité dans le rapport sur l'adaptation du VII^e Plan. Votre commission lors de l'approbation de celui-ci avait souligné les handicaps de l'industrie française, insisté sur la **nécessité de définir une politique industrielle et formulé des réserves sur les possibilités de restructuration par les seuls mécanismes du marché.**

Au cours des derniers mois, un groupe d'étude des structures de l'industrie, constitué au sein de votre commission, a entendu divers responsables d'entreprises : ces travaux l'ont confortée dans cette opinion.

Le rapport sur les options énonce un principe — certes assorti de limites — selon lequel les entreprises doivent seules décider de leur avenir.

Les réserves de votre commission sont partagées par certains experts qui doutent qu'une bonne spécialisation de l'industrie réussisse à s'imposer par le seul jeu du marché. Il semble que l'approche macro-économique n'est pas adéquate pour définir les créneaux les plus favorables. Ces experts mettent l'accent sur la nécessité d'une information beaucoup plus détaillée et mieux diffusée auprès des responsables d'entreprises. Votre commission estime **essentiel que soit développée la connaissance du marché international et l'information des entreprises.** Certes, le rapport sur les options précise que cette tâche revient aux administrations, mais il ne met pas suffisamment en exergue le caractère primordial de cette action de l'Etat. Un certain effort a été accompli en ce sens avec la création d'un centre d'études et de prévisions au Ministère de l'Industrie et la constitution du C. E. P. I. I. (Centre d'études prospectives et d'informations internationales).

Le rapport sur l'adaptation indiquait qu'il n'existe pas d'analyse précise des différentes branches industrielles et de leur capacité compétitive, ce travail devant être accompli dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan. Votre commission attache une très grande importance à ces analyses. Elle demande que des moyens suffisants soient mis à la disposition des services pour que des études sectorielles approfondies soient menées à bien et diffusées.

Dans le rapport sur les options, le principe selon lequel les entreprises doivent seules décider de leur avenir comporte des limites directes et indirectes : les premières concernent les secteurs primordiaux, c'est-à-dire ceux intéressant le maintien de notre indépendance nationale, l'aménagement du territoire, l'innovation, les économies d'énergie, le développement de certaines activités du futur, la promotion des exportations et les conversions.

Les limites indirectes sont notamment les aides publiques attribuées aux entreprises : le rapport précise que celles-ci doivent avoir une forme contractuelle et temporaire. Votre commission estime que la préparation du Plan doit être l'occasion d'évaluer l'impact et l'utilité des aides actuellement distribuées au regard des objectifs définis par les options. La multiplicité des aides et la complexité de la réglementation ne permettent pas d'avoir une vue synthétique et claire de l'effet des interventions publiques sur la vie des entreprises.

Le rapport sur les options propose que les responsabilités soient clairement partagées entre l'Etat et les entreprises dans

la stratégie industrielle. Les développements qui suivent l'énoncé de ce principe conduisent à penser que les applications seront moins simples qu'il n'y paraît.

Selon le rapport sur les options, les priorités de la stratégie industrielle seront le renforcement des entreprises, la stimulation des activités nouvelles par l'Etat, le renforcement des règles du jeu qui s'appliquent aux entreprises. Pour renforcer les entreprises industrielles, il est proposé d'améliorer les conditions de financement, de donner une nouvelle impulsion à l'innovation, d'adapter l'effort de recherche, de favoriser la création et le développement des petites et moyennes entreprises.

Malgré la diversité des propositions du rapport sur les options, **un certain nombre de questions demeurent sans réponse précise dans ce document.**

Rien n'est dit sur la constitution de grands groupes industriels alors que le Ministre de l'Industrie a déjà affirmé à plusieurs reprises que dans tous les secteurs où cela est nécessaire, il suscitera ou aidera à la création d'entreprises multinationales capables d'affronter les concurrents internationaux. Ce choix recueille l'approbation des milieux industriels ; il est certainement indispensable, en priorité dans les secteurs lourds ou dans les secteurs de pointe.

Le rapport ne dit pas clairement si le but poursuivi est la constitution en France d'une industrie très intégrée où de grandes entreprises font largement appel à des sous-traitants, comme cela existe actuellement au Japon et en Allemagne fédérale.

Dans cette optique, qu'advient-il de la concurrence ? En effet, cette notion est ambiguë. Dans quel espace économique doit-elle être appréciée ? Au niveau national ou international ? Le rapport ne contient aucune réponse à ces questions. Certains chefs d'entreprise critiquent la pratique française tendant à apprécier la concurrence exclusivement au niveau national dans des secteurs où elle ne peut exister que sur le marché mondial, compte tenu de l'importance des moyens humains et financiers mis en jeu, pour l'industrie des composants électroniques par exemple.

Le rapport ne s'interroge pas sur les conséquences pour le marché interne de la constitution de grands groupes mondiaux sur lesquels les moyens de contrôle sont très réduits en matière de concurrence. La suppression de la réglementation des prix est-elle vraiment suffisante pour garantir la sincérité de la concurrence en France ? Il est permis d'en douter, notamment lorsqu'on connaît les pratiques de certains distributeurs qui ont tendance à favoriser systématiquement la vente de produits étrangers : et cela n'est qu'un exemple parmi d'autres.

D'autre part, comment concilier la création de grands groupes industriels avec le dialogue social ? Le rapport suggère de développer la concertation, mais ne précise pas comment seront surmontées les contradictions entre les exigences du marché international sur lequel la demande est changeante, l'impératif de compétitivité et les aspirations personnelles des individus. On voit mal les solutions.

Le responsable du centre d'études et de prévisions du Ministère de l'Industrie déclarait récemment qu'il va falloir concentrer davantage de nos productions dans de grandes multinationales françaises et qu'il faut transformer les entreprises en véritables communautés humaines où pouvoir et décision seraient davantage partagés et délégués : il estimait, d'autre part, possible de concevoir des entreprises autogérées et pourtant efficaces. Force est de constater qu'à ce jour on voit peu d'exemples de conciliation entre ces objectifs généralement considérés comme contradictoires.

Le rapport sur les options indique que le VIII^e Plan devra énoncer *les domaines industriels du futur dans lesquels l'Etat pourrait intervenir* ainsi que les modalités de ces interventions. On évoque généralement l'informatique, le spatial, les industries de la mer, la biotechnologie : *on aurait souhaité trouver dans les options une formulation plus précise des intentions du Gouvernement et de la sorte de présélection des programmes susceptibles d'être adoptés et mis en œuvre au cours du VIII^e Plan, compte tenu des difficultés de définir des objectifs valables sans gaspiller les deniers publics.* A cet égard, on doit garder présent à l'esprit nos échecs passés, tel celui du Plan calcul.

Le rapport sur les options aurait pu utilement comporter une analyse approfondie du rôle de l'ensemble des investissements publics et formuler les propositions dans le cadre de la politique industrielle à mettre en œuvre pendant le VIII^e Plan.

On doit également regretter que l'importance de la *fonction commerciale ne soit pas suffisamment mise en relief comme instrument du développement d'une industrie concurrentielle.* Plusieurs responsables d'entreprises entendus par le groupe de travail précité de votre commission ont mis l'accent sur la primauté du « marchand » sur le « producteur » et sur les insuffisances des entreprises françaises à cet égard. On constate d'ailleurs que dans les entreprises qui réussissent, le « commercial » est souvent à l'origine du succès ; il est à la fois un instrument de vente et de connaissance du marché.

Votre commission insistera tout particulièrement sur deux problèmes qui lui semblent déterminants pour l'avenir de l'industrie française, à savoir l'innovation et l'investissement.

c) *L'innovation.*

La position française en matière d'**innovation** est relativement faible : une étude récente de la Caisse nationale des marchés de l'Etat concernant un échantillon de 800 produits nouveaux apparus sur le marché entre octobre 1977 et octobre 1978 indique que seulement 0,4 % des produits visés étaient français.

Alors que 72,7 % des produits provenaient des Etats-Unis, 7,9 % de Grande-Bretagne, 6,6 % du Japon, 2,5 % de Norvège, 2,3% de Suisse, 1 % du Canada et 1 % d'Allemagne fédérale.

L'innovation est mal intégrée dans les circuits économiques français, le marché est très mal organisé, le plus souvent une innovation n'est utilisée qu'avec deux ou trois ans de retard.

La recherche industrielle est surtout le fait des grandes entreprises. Un effort considérable doit être accompli pour diffuser l'innovation au niveau des petites et moyennes entreprises ; la réforme de l'A. N. V. A. R. (Agence nationale de valorisation de la recherche) récemment décidée devrait apporter des améliorations.

La mise en place d'une banque de données contenant des informations relatives aux innovations cessibles et directement utilisables devraient également favoriser la diffusion des techniques nouvelles dans le secteur industriel. Cette banque de données traite les brevets de l'A. N. V. A. R., du C. N. R. S., du C. E. A., d'instituts privés de recherche, tels que Battelle, Bertin, ainsi que les brevets déposés à l'Institut national de la propriété industrielle, pour lesquels l'inventeur se déclare prêt à céder une licence. Ces informations sont répertoriées selon la nomenclature de l'I. N. S. E. E. ; le système permet de croiser deux secteurs ou bien un secteur d'activité et un domaine de produits correspondant à une demande formulée par un industriel.

Cette banque peut être consultée à partir de nombreux terminaux en France (et également en Grande-Bretagne). Les chambres de commerce participent à cette opération.

Le développement des relations entre la recherche scientifique et l'industrie est indispensable ; une recommandation en ce sens figure d'ailleurs dans les options du VIII^e Plan.

Votre commission insiste sur la *nécessité de valoriser la recherche française auprès des entreprises de notre pays ; certains obstacles financiers et les habitudes conduisent trop souvent les industriels à utiliser des technologies étrangères : en effet, pour certains groupes, il est plus facile de mobiliser des fonds disponibles à l'étranger pour acquérir une innovation plutôt que de rapatrier*

en France des bénéfiques qui subiront une imposition plus lourde avant d'être consacrés à une innovation ; on a tendance à considérer que ce qui est étranger est mieux : l'une des personnalités entendues par le groupe d'étude des structures de l'industrie indiquait qu'une grande entreprise française a acquis à grand prix une technologie solaire obsolète aux Etats-Unis alors qu'une technologie nettement supérieure était disponible dans un laboratoire français.

Si tout le monde s'accorde sur la nécessité d'innover, des divergences apparaissent quant aux secteurs dans lesquels des efforts doivent être entrepris. Votre commission estime que *l'innovation doit être recherchée dans tous les domaines, mais avec cependant les limites suivantes : il est inutile de tenter de reconquérir des secteurs tels que la motocyclette, les appareils photographiques où certains pays ont acquis une position dominante : mieux vaut acheter des licences et innover à partir des technologies acquises ainsi, plutôt que de gaspiller des sommes considérables pour compenser notre retard en certains domaines. Il est préférable de réfléchir sur les possibilités qui nous sont offertes dans les secteurs où nous avons une supériorité, tels que le transport. Par exemple, si nous menons à bien le projet du train à grande vitesse, nous disposerons d'une avance réelle susceptible d'être commercialisée. De plus, il faut avoir présent à l'esprit qu'en fabriquant des parties d'un tout, on peut être plus fort qu'en fabriquant un tout. Tel est le cas, par exemple, de Michelin, qui dispose d'une avance notable par rapport à son concurrent américain Goodyear pour la fabrication du pneu radial indispensable pour les automobiles à traction avant.*

L'importance de l'innovation industrielle ne doit pas conduire à négliger la recherche fondamentale qui conditionne notre avenir à long terme : votre commission précisera d'ailleurs ses positions sur ce problème ultérieurement.

d) *L'investissement.*

L'investissement constitue le deuxième problème déterminant pour l'avenir de l'industrie française.

Dans la période récente, les dépenses d'investissement industriel ont augmenté de 8 % en valeur en 1978, ce qui, compte tenu de la hausse des prix, correspond à une décroissance de 1 % en volume. Cependant, pour l'année 1979, les industriels ont exprimé des intentions correspondant à une croissance de 16 % en valeur, ce qui pourrait représenter une augmentation en volume de 6 à 7 %.

La capacité d'investissement des entreprises dépend entre autres des charges qu'elles doivent supporter. A ce sujet, les opinions sont divergentes. Certains estiment que les charges salariales sont plus lourdes en France que dans les pays étrangers ; d'autres responsables considèrent qu'elles sont équivalentes. Quant aux charges fiscales, on doit souligner que les bases d'imposition de la taxe professionnelle sont contestées par de nombreux chefs d'entreprise qui y voient un frein à l'embauche et une incitation à l'importation.

L'orientation de l'épargne vers l'industrie est une condition du développement de l'investissement industriel ; ce problème n'est pas nouveau : il avait déjà été longuement évoqué lors de la préparation et de l'adoption du VII^e Plan. Quelques progrès ont été accomplis, mais ils sont minces : *l'épargne française est toujours trop liquide.*

Le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures en faveur de la création d'entreprises : le rapport sur les options propose de favoriser la création et le développement des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, en offrant notamment un certain nombre de garanties à ceux qui acceptent de se lancer dans des opérations de ce type.

L'augmentation des fonds propres des entreprises reste un impératif majeur : tel était le but de la loi du 13 juillet 1978 visant à orienter l'épargne vers un financement stable des entreprises. Près d'un an après la mise en application de ce texte, on constate que le redressement des fonds propres résultant de l'émission d'actions nouvelles a acquis la faveur des épargnants ; en revanche, on enregistre une baisse notable de l'activité du marché obligataire. La consolidation de l'endettement à long terme des entreprises n'a donc pas été assurée dans les conditions que l'on attendait.

Le rapport sur les options évoque les circuits de financement bancaires et les conclusions du rapport remis au Gouvernement par le groupe de travail présidé par M. Mayoux. Celui-ci met en évidence le fait que l'industrie risque de pâtir du système actuel : les grandes banques s'intéressent volontiers aux grandes entreprises et au marché international alors que les établissements régionaux ne drainent pas une épargne suffisante pour faire face aux besoins de financement des entreprises locales. Le rapport sur les options ne prend aucune position précise quant à la mise en œuvre des propositions contenues dans le « rapport Mayoux », l'examen du problème étant renvoyé aux travaux de préparation du VIII^e Plan ; on aurait souhaité à ce niveau de la procédure des engagements plus précis. Votre commission insiste sur la **nécessité de développer des circuits de financement régionaux.**

En ce qui concerne les **aides publiques**, votre commission estime qu'il serait souhaitable de *privilegier les bonifications d'intérêt par rapport aux autres modes d'intervention*, le système des subventions aboutissant à conférer aux entreprises un statut d'assisté plutôt qu'une responsabilité de gestionnaire.

En définitive, en ce qui concerne l'industrie, on peut considérer que le *rapport sur les options est à la fois lacunaire et irrégulièrement sélectif*; certaines questions ne sont pas posées et les orientations présentées ne comportent pas de priorités ou de choix susceptibles d'être précisés lors de l'élaboration du VIII^e Plan.

3 LE RENFORCEMENT DES ACTIVITÉS AGRICOLES ET DE L'INDUSTRIE ALIMENTAIRE

Même si l'on doit se dispenser de rappeler l'expression depuis lors galvaudée du Président de la République assignant à l'agriculture un rôle majeur dans le maintien des grands équilibres économiques nationaux, il convient d'emblée de souligner que le développement agricole devrait se poursuivre, au cours du VIII^e Plan, dans des conditions sensiblement rénovées par rapport aux options passées.

Aussi, après avoir brièvement rappelé la place faite à l'agriculture, aux industries agro-alimentaires et à l'espace rural dans les Plans précédents, votre commission s'attachera à préciser le nouveau contexte économique dans lequel devrait s'insérer la politique agricole qui sera conduite au cours des cinq prochaines années.

2) L'agriculture du IV^e au VIII^e Plan.

Au début de la décennie 60, il paraissait généralement admis, sinon toujours explicité, que le développement de l'agriculture ne pourrait s'accomplir qu'au prix de gains de productivité réalisés par une diminution de la population active agricole.

Ce fondement implicite de la politique agricole reposait sur deux types de considérations.

Tout d'abord, la plupart des responsables de la politique agricole, parmi lesquels les dirigeants professionnels eux-mêmes, s'accordaient pour reconnaître que, dans plusieurs régions, le nombre des exploitants agricoles était excédentaire et ne permettait pas d'assurer aux ménages agricoles un revenu comparable à celui des autres catégories professionnelles. Il s'avérait donc indispensable, dans une telle perspective, de contribuer à accélérer la dispa-

rition des exploitations marginales ou des exploitations mises en valeur par des personnes âgées, en vue de libérer des terres pour permettre l'agrandissement de la superficie moyenne des exploitations susceptibles de se développer. En outre, l'exode des actifs agricoles, et plus généralement l'exode rural, constituait, à cette période, un apport indispensable pour fournir des emplois à l'industrie et au secteur tertiaire alors en pleine expansion.

La loi d'orientation agricole de 1960 ainsi que la loi complémentaire de 1962 ont mis en place les principaux instruments d'une politique des structures agricoles comportant les dispositifs juridiques ou les instruments d'incitation de nature à accélérer la mutation de l'agriculture. Les IV^e, V^e et VI^e Plans ont constitué en quelque sorte, au niveau de la planification indicative, la prolongation et l'expression de la politique agricole définie par les lois d'orientation précitées.

Dès la préparation du VII^e Plan, il apparaissait aux spécialistes de l'économie agricole et de l'aménagement du territoire que cette politique ne comportait plus les fondements qui avaient justifié sa mise en œuvre au début des années 60. En effet, d'une part, chacun s'accordait à reconnaître la contribution déterminante que pouvait prendre l'exportation des produits agricoles et alimentaires à l'équilibre de la balance commerciale française. D'autre part, l'exode rural massif, consécutif à une politique agricole guidée par le souci de la concentration, avait amené certaines régions, les zones de montagne en particulier, à la limite de la désertification.

Par conséquent, aussi bien vis-à-vis des objectifs de politique économique générale qu'en regard des finalités de l'aménagement du territoire, un infléchissement de la politique agricole s'imposait.

Un tel infléchissement était déjà perceptible dans le VII^e Plan qui consacrait un programme d'action prioritaire au développement agricole (P.A.P. n° 1 : Adapter la production agricole et alimentaire aux nouvelles conditions du marché) et un autre programme à l'aménagement des pays ruraux (P.A.P. n° 23 : Valoriser les zones rurales).

Les bons résultats obtenus sur les marchés extérieurs par l'agriculture française et le secteur alimentaire expliquaient que l'on ait assigné à ces secteurs l'objectif de contribuer, à hauteur de 20 milliards de francs, à l'équilibre de la balance des paiements en 1980.

Plusieurs facteurs économiques ou climatiques (la sécheresse de 1976 et ses conséquences) ont conduit à une sensible révision en baisse des objectifs définis par le VII^e Plan. En effet, après un

déficit de nos échanges agro-alimentaires de 3.7 milliards de francs en 1977. le secteur agro-alimentaire ne dégagait un solde positif que d'un peu plus de 1 milliard de francs en 1978.

L'objectif de stabiliser la part de la population rurale dans la population totale française est, en outre, loin d'avoir été atteint. Bien loin d'avoir été enrayeré, l'exode rural s'est poursuivi à un rythme élevé dans le VII^e Plan. Si l'on en croit des prévisions effectuées à l'initiative du Commissariat général du Plan, cette tendance devrait même s'accélérer. la population rurale diminuant au rythme de 1.46 ‰ par an au cours de la décennie 1976-1986 au lieu de 0.74 ‰ entre 1966 et 1975.

Ces divers éléments conduisent à affiner l'analyse du contexte économique général dans lequel se situe la politique agricole qui sera menée au cours des cinq prochaines années.

*b) Le contexte économique
dans lequel s'insère la politique agricole actuelle.*

Il convient, tout d'abord, d'observer que *dans la plupart des régions, la mutation des structures agricoles est en voie d'achèvement. Dans certaines zones rurales, il semble même que le nombre des installations de jeunes exploitants n'est pas suffisant pour assurer le renouvellement démographique de la profession agricole. De plus, la crise économique, en particulier les difficultés d'adaptation de l'industrie conduisent à réviser la stratégie d'aménagement du territoire.*

En effet, la diminution nette des emplois industriels compromet les espoirs qui avaient pu être placés dans cette forme de diversification des fonctions économiques des régions rurales, les créations d'emplois dans le secteur de l'industrie étant insuffisantes pour compenser les disparitions occasionnées par le redéploiement de plusieurs branches de la production. Ce nouveau contexte économique induit deux conséquences quant à l'évolution de la politique agricole et à son articulation avec celle de l'aménagement du territoire.

Compte tenu de la situation de l'emploi, il importe d'éviter que l'excédent des effectifs agricoles ne viennent contribuer à augmenter le nombre des travailleurs privés d'emploi. Dès lors, il convient de favoriser le maintien des exploitations viables ou susceptibles de le devenir et d'encourager l'installation des jeunes agriculteurs.

Le développement rural ne saurait à présent être fondé sur la décentralisation d'activités, alors que les zones industrielles et urbanisées s'attachent à maintenir l'emploi ou à compenser les compressions d'effectifs qui affectent tel ou tel secteur.

D'une manière générale, à une politique de développement des campagnes fondée sur des transferts de facteurs de production provenant des zones industrielles et urbaines, il faudra substituer une stratégie endogène de développement, c'est-à-dire une action de mise en valeur optimale des ressources locales, au premier rang desquelles se situent l'agriculture, les activités agro-alimentaires, la production forestière et les industries du bois.

C'est bien dans cette perspective que le projet de loi d'orientation agricole appréhende l'évolution du milieu rural et la place de l'agriculture dans le maintien de l'activité économique dans les campagnes.

c) Les axes du développement des secteurs agricoles et alimentaires au cours du VIII^e Plan.

Il s'agit pour la France au cours des cinq prochaines années de tirer parti, dans les meilleures conditions possibles, de ses deux principales ressources naturelles :

- l'agriculture ;
- la forêt.

Une telle finalité implique plusieurs objectifs :

- **L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture française.**

Dès lors que l'on s'accorde pour admettre la nécessité de stabiliser la population rurale et de développer les activités agricoles, les progrès de l'agriculture française ne pourront s'effectuer qu'au prix d'une amélioration de la productivité des exploitations. Cette priorité, placée en exergue du projet de loi d'orientation agricole, entraîne une adaptation des dispositifs actuels de la politique agricole.

Il importe en premier lieu de diminuer la charge financière occasionnée par l'achat du foncier par les jeunes exploitants qui s'installent. L'incitation au recours au fermage ou à des formules de propriété sociétaire (groupements fonciers agricoles) permettra en effet aux jeunes agriculteurs de concentrer leurs efforts d'investissements sur l'amélioration des techniques de production et par conséquent d'accroître la productivité de leurs exploitations.

Des études comparatives effectuées entre les conditions de production des différents pays de la C. E. E. ont permis de montrer que la rente de situation dont bénéficiaient certains Etats (Pays-Bas, Danemark, République fédérale d'Allemagne) n'était pas uniquement imputable aux dérèglements du système agri-monnaire

européen. Au cours des dernières années, des progrès de productivité supérieurs à ceux réalisés en France (cette remarque s'applique particulièrement à la production porcine) ont été accomplis par ces pays qui, *avant même l'institution des montants compensatoires monétaires (M.C.M.)*, *enregistraient une amélioration de la productivité plus rapide que la France*. Néanmoins, les M.C.M., créés en 1969 et généralisés à partir de 1973, pour sauvegarder le principe de l'unité des prix agricoles tout en permettant aux pays européens de différer les ajustements de prix agricoles internes consécutifs aux variations du cours de leur monnaie, allaient susciter, paradoxalement, des *distorsions supplémentaires de concurrence* au détriment des pays à monnaie flottante exportateurs de produits agricoles.

Les pays dont la monnaie appartenait au « serpent » bénéficiaient d'une série d'avantages : prix réels — et donc revenus — plus élevés versés à leurs agriculteurs, M.C.M. (subventions) à l'exportation fixes et, donc, pouvant être facilement pris en compte au plus juste pour le calcul des prix ; mais, surtout, coûts de production inférieurs, qu'il s'agisse de consommations intermédiaires industrielles, et notamment de l'énergie, ou de produits agricoles importés non soumis à M.C.M. tel le manioc, acquis à moindre prix grâce à l'appréciation de leur monnaie nationale.

Les pays à monnaie flottante — dont la France — au contraire devaient faire face à un certain nombre de handicaps : leurs exportations étaient frappées de M.C.M. négatifs, toujours variables jusqu'à une période récente, tandis que la dépréciation de la monnaie nationale et la hausse des prix internes augmentaient le coût de leurs consommations intermédiaires.

D'une façon générale, l'application des M.C.M. paralyse *le jeu normal des effets rééquilibrants des modifications de taux de change*. En cas de dépréciation de la monnaie nationale, les M.C.M. empêchent les agriculteurs d'être plus compétitifs sur les marchés étrangers, d'accroître leurs marges à l'exportation, et ne les incitent donc pas à développer leurs ventes à l'étranger pour contribuer au rééquilibrage de la balance commerciale, comme cela est le cas dans les autres secteurs économiques.

L'importance de l'enjeu pour la France justifiait que celle-ci subordonnât l'entrée en vigueur du S.M.E. au « démantèlement » des M.C.M., mais le résultat obtenu n'est pas réellement satisfaisant. Certes, tout nouveau montant compensatoire devra être éliminé dans un délai de deux ans ; mais, pour les M.C.M. existants, le compromis paraît parfaitement hypocrite : la R.F.A. a subordonné son accord sur le « démantèlement » au maintien des revenus en DM de ses agriculteurs, ce qui implique que la dimi-

nution des M.C.M. ne puisse intervenir qu'à l'occasion de hausse des prix communautaires. Or, la Grande-Bretagne s'est déclarée de son côté opposée à toute hausse du niveau des prix agricoles européens.

Par ailleurs, il convient d'envisager comment une meilleure articulation entre la recherche, l'enseignement agricole et la formation permanente peut contribuer à améliorer la productivité moyenne des exploitations françaises. Il s'agit en particulier de renforcer les compétences technico-économiques des exploitants agricoles, en sorte que la plupart d'entre eux deviennent de véritables chefs d'entreprise. On peut déplorer à cet égard que la loi d'orientation agricole ne fasse référence que dans son exposé des motifs et dans son article premier à la nécessité de favoriser une meilleure insertion de la recherche, de l'innovation et du progrès technique en agriculture.

L'inadaptation quantitative et qualitative entre l'offre et la demande de produits agricoles et alimentaires est due dans une large mesure à l'insuffisante coordination de l'action des producteurs. Aussi est-ce à juste titre que le VIII^e Plan dans ses options, comme le projet de loi d'orientation agricole, préconise un renforcement de l'organisation des producteurs et une généralisation de l'interprofession. On doit toutefois souligner que cette mutation ne saurait s'accomplir sans que l'Etat y apporte sa contribution financière et garde un rôle permanent d'arbitre au sein des organisations interprofessionnelles.

— La promotion des exportations agricoles.

Il importe tout d'abord d'avoir bien présente à l'esprit la certitude, confirmée par les prévisions des institutions internationales compétentes (F.A.O., O.C.D.E.), que la demande solvable de denrées alimentaires continuera à s'accroître régulièrement au cours des prochaines décennies.

Aussi, bien loin de constituer un handicap, une agriculture excédentaire en produits exportables offre aux pays qui en disposent un véritable « pouvoir alimentaire ». Les Etats-Unis ont pris pleinement conscience de cette évolution ; il appartient à la France et à la Communauté européenne d'exploiter dans les meilleures conditions cet atout économique.

Les performances médiocres de l'agriculture française sur les marchés internationaux sont dues notamment à une mauvaise adaptation de l'offre de produits exportables à la demande internationale et à une certaine carence du système d'aide à l'exportation.

Concernant l'adaptation de l'offre de produits agricoles et alimentaires aux caractéristiques de la demande mondiale, on ne

saurait qu'accueillir avec satisfaction la mise en place d'un Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire, chargé de définir les objectifs de la politique nationale et extérieure d'orientation des productions.

La création d'un Fonds de promotion des produits agricoles et alimentaires, chargé de favoriser l'exportation de ces denrées, peut constituer un instrument décisif pour l'accroissement des exportations agro-alimentaires françaises. Il s'agira cependant que cet organisme dispose de moyens financiers correspondant à l'étendue de sa mission : d'autre part, que cette institution, comme les autres organismes chargés de l'aide aux exportations (S. O. P. E. X. A., C. O. F. A. C. E., banques...) adaptent leur dispositif à la situation des entreprises agro-alimentaires petites et moyennes et en particulier à celle des coopératives.

Enfin, tout effort d'exportation implique une participation — commerciale et financière — active des producteurs, notamment dans le cadre des interprofessions.

— **Diminuer la dépendance de la France vis-à-vis des approvisionnements extérieurs.**

La situation déficitaire de notre pays pour certaines productions agricoles (oléagineux) ou forestières (bois d'œuvre, pâte à papier) constitue, à de nombreux égards, une aberration économique.

Il importe, par conséquent, que les efforts de la recherche agronomique et du développement agricole se conjuguent pour favoriser la diffusion de cultures de substitution à certaines denrées importées (poursuite du plan « protéines ») et la mise au point de systèmes de culture plus économes en énergie. En outre, il convient que la France se dote enfin d'une véritable politique de la filière bois, telle qu'un récent Conseil des Ministres en a défini les orientations.

— **Intensifier les actions d'aménagement de l'espace rural.**

L'agriculture et les industries de transformation qui lui sont liées peuvent apporter une contribution décisive au maintien de la population dans les zones rurales. Cependant, dans certaines régions particulièrement défavorisées, ces activités ne permettront pas de mettre un terme à l'exode rural.

Une politique globale et coordonnée d'aménagement et de développement des campagnes doit donc être activement pour-

suivie au cours du VIII^e Plan, en sorte de parvenir à endiguer l'exode rural et à diversifier les fonctions de production des campagnes.

Un effort tout particulier devra être consenti en faveur des zones à faible densité de peuplement (zones de montagne, Centre-Est...) et ce, par la poursuite des politiques spécifiques telles que la politique de la montagne ou le plan Massif Central.

De plus, la décentralisation des actions d'aménagement rural peut constituer un domaine propice au développement des responsabilités locales. Il s'agit donc de poursuivre et d'intensifier la mise en œuvre des plans d'aménagement rural et des contrats de pays, ces programmes devant déboucher sur une organisation intercommunale des politiques locales d'équipement et d'animation des pays ruraux.

On doit déplorer à cet égard que le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales se montre relativement timide en matière d'incitation à la coopération intercommunale.

En revanche, la mise en place d'un Comité interministériel de l'aménagement rural, la création d'un Fonds unique de développement et d'aménagement rural et la confirmation du rôle éminent du Ministère de l'Agriculture en ce domaine constituent des étapes importantes dans le renforcement de l'efficacité de la politique d'aménagement de l'espace rural.

Il s'agira que le VIII^e Plan retienne parmi ses programmes d'action prioritaires un programme relatif au développement et à l'aménagement des zones rurales et en particulier des plus dévitalisées.

Votre rapporteur se félicite que « le renforcement des activités agricoles et de l'industrie alimentaire » figure parmi les six options du VIII^e Plan.

Cependant, la confrontation des différents objectifs assignés à l'agriculture au cours du VIII^e Plan : attachement à l'exploitation familiale à responsabilité personnelle, maintien de l'emploi, contribution à l'équilibre de la balance des paiements, participation à la mise en valeur de l'espace rural, ne peut manquer de soulever une question.

Dans quelle mesure une politique agricole, fondée sur le maintien du plus grand nombre d'exploitations, est-elle compatible avec la nécessité d'améliorer la compétitivité de l'agriculture française ?

La principale mission assignée au VIII^e Plan à cet égard devrait donc être de promouvoir une compatibilité entre la politique économique libérale, la promotion des exportations et l'aménagement du territoire.

Il s'agira, de plus, d'envisager une éventuelle conciliation entre la politique agricole française, celle de la Communauté et celle de certains Etats membres de la C. E. E. : ce, en particulier, en matière de commerce extérieur agricole.

Enfin, la diminution, en 1978, du revenu brut moyen par exploitant de 1,2 % confirme la nécessité de poursuivre l'objectif d'assurer une parité entre les revenus des exploitants agricoles et ceux des autres catégories professionnelles.

*
**

Les trois options analysées précédemment : la réduction de notre dépendance en énergie et en matières premières, le développement d'une industrie concurrentielle, le renforcement des activités agricoles et de l'industrie alimentaire ont ensemble le point commun suivant : elles supposent un **effort de recherche très important**.

Quelles que soient les propositions précises inscrites dans le futur VIII^e Plan, les options présentées actuellement exigent un accroissement des activités françaises de recherche alors que la part des dépenses de recherche-développement dans le P. I. B. français a baissé de 2,2 % à 1,8 % entre 1967 et 1978. En outre, la participation financière de l'Etat à la recherche a diminué, la part de l'industrie ayant augmenté.

Un accroissement des moyens affectés à la recherche est donc indispensable, mais il ne faut pas privilégier abusivement les innovations que l'on pourrait qualifier « d'utilitaires », immédiatement rentables, et négliger la recherche fondamentale ; ce serait ruiner nos possibilités de développement à long terme, un très long délai étant généralement enregistré entre les découvertes des chercheurs et les applications de celles-ci dans le secteur productif.

Votre commission a été tentée de demander dans le rapport sur les options l'inscription d'une septième option « recherche ». Elle a finalement préféré adopter un **amendement** tendant à mettre en relief l'importance de la recherche pour la période du VIII^e Plan et à orienter les débats de préparation de celui-ci, en tenant compte des préoccupations immédiates et des impératifs à long terme (amendement n° 2).

B. — Les Français.

On analysera dans cette partie les trois options concernant respectivement l'emploi, la famille et les transferts sociaux, l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie.

1 LES ACTIONS POUR L'EMPLOI

Le rapport sur les options propose six objectifs principaux : favoriser une croissance plus riche en emplois, améliorer les conditions d'exercice des emplois, aménager les durées de travail, mieux insérer l'enseignement et la formation dans la vie nationale, améliorer le fonctionnement du marché du travail, réunir les conditions d'un meilleur dialogue social.

Nous ne reviendrons pas ici sur la stratégie de la croissance évoquée dans la première partie du présent rapport.

Votre commission s'attachera à analyser les différentes actions proposées pour favoriser l'ajustement entre l'offre et la demande d'emploi, pour agir sur les caractéristiques quantitatives et qualitatives de la demande avant d'examiner plus précisément les actions intéressant l'offre d'emploi.

a) *Le fonctionnement du service public de l'emploi.*

L'existence simultanée de chômeurs et d'industriels qui déclarent ne pas trouver de personnel conduit à s'interroger sur les *mécanismes d'ajustement entre les offres et les demandes d'emploi*. Le rapport sur les options propose d'améliorer le service public de l'emploi, c'est la réforme de l'Agence nationale pour l'emploi qui est visée ici ; elle est actuellement en cours.

Le VII^e Plan avait consacré de longs développements à ce problème. Jusqu'à présent peu de progrès ont été réalisés. Même si les services atteignent une plus grande efficacité dans leur action, on ne peut attendre de la réforme de l'Agence pour l'emploi une amélioration considérable de la situation de l'emploi.

b) *Les actions sur la demande d'emploi.*

Quant aux actions intéressant les demandeurs, l'attention de votre commission a été retenue notamment par le problème de **l'immigration**. Assez curieusement, l'objectif « organiser l'immigration » figure parmi l'ensemble des mesures destinées à améliorer

le fonctionnement du marché du travail, alors qu'il s'agit en fait de diminuer la demande de travail en réduisant l'effectif des étrangers présents en France. A cet égard, les propos inscrits dans le rapport sur les options sont beaucoup moins précis que le projet de loi présenté par le Gouvernement. On peut *s'interroger sur l'opportunité économique des mesures restrictives en matière d'immigration, il n'est pas évident qu'elles aient un effet positif sur l'emploi*. Pour atteindre un tel but, il faudrait que des salariés français puissent être substitués à des travailleurs étrangers dans tous les emplois « libérés ».

A titre d'exemple, on peut citer les résultats d'une enquête menée en Allemagne fédérale, selon laquelle le nombre des entreprises qui déclarent être dans l'impossibilité de produire davantage a atteint un taux très élevé en raison de la pénurie de main-d'œuvre dans des secteurs qui employaient précédemment de nombreux immigrés. L'absence de cette main-d'œuvre peut, dans certains cas, constituer un goulot d'étranglement préjudiciable à une augmentation de la production résultant d'un accroissement de la demande, et donc indirectement au niveau global de l'emploi.

Votre commission insiste sur l'éventuel effet pervers d'une politique de l'immigration trop stricte. Les mesures actuellement proposées par le Gouvernement, ont-elles été précédées d'une étude approfondie de ces problèmes ?

Le rapport sur les options propose également de favoriser la **mobilité des travailleurs**. La mobilité géographique souhaitée depuis de nombreuses années en France n'a jamais connu un grand succès. On doit d'ailleurs signaler que ce phénomène n'est pas exclusivement français et que la France se situe plutôt à un niveau supérieur à celui des autres pays européens. En effet, pendant l'année 1977, la population active ayant changé de région représente 0,9 % du total, contre 0,7 % en Allemagne fédérale, et 0,6 % dans l'ensemble des pays de la Communauté européenne. On peut en outre s'interroger sur la cohérence entre une politique de mobilité géographique des salariés et l'aménagement du territoire. Qu'est devenue la politique des « bassins d'emploi » ?

En revanche, **votre commission est très favorable à la mobilité professionnelle des travailleurs qui dans bien des cas est la seule solution au problème du chômage**. Ainsi, par exemple, la crise de la sidérurgie conduit nécessairement en Lorraine un certain nombre de salariés à acquérir de nouvelles compétences, l'emploi dans la sidérurgie étant inévitablement en diminution. Il importe que des actions destinées à reclasser les intéressés soient menées selon un calendrier prévisionnel correspondant aux conversions industrielles.

Ce dernier problème ne constitue en fait qu'un volet de l'ensemble des actions relatives à **l'éducation et à la formation**. Le VII^e Plan comportait un programme d'action prioritaire destiné à améliorer la formation professionnelle des jeunes. On peut s'interroger sur les progrès accomplis en ce sens par le système éducatif, compte tenu de la nécessité de mettre en œuvre deux pactes pour l'emploi pour accélérer l'insertion professionnelle des jeunes, lesquels représentent actuellement la majorité des demandeurs d'emploi.

c) Les actions sur l'offre d'emploi.

Quant aux actions sur les offres d'emploi, on rappellera d'abord les dispositions essentielles du troisième pacte national pour l'emploi des jeunes dont la mise en œuvre coïncidera pour partie avec le début de l'application du VIII^e Plan, la durée de ce pacte étant fixée à trois ans. Celui-ci devrait intéresser 450 000 personnes par an, le coût de l'opération étant évalué à 3,5 milliards de francs par an.

Il est proposé une exonération des charges sociales patronales fixée à 50 % pendant un an pour les nouvelles embauches de jeunes, et ce, quels que soient le chiffre d'affaires et l'effectif de l'entreprise pratiquant ce recrutement. Pour les apprentis, l'exonération sera totale pour la durée intégrale de l'apprentissage.

Comme pour les deux précédents pactes, deux types de contrats-formation seront proposés. Des stages pratiques en entreprises, assortis d'une rémunération égale à 90 % du S. M. I. C. pourront être offerts à tous les jeunes travailleurs, manuels ou non. La durée des stages de formation pourra atteindre de quatre à six mois. Les mesures concernant les jeunes sont également valables dans certaines conditions pour les femmes veuves, divorcées ou mères célibataires désirant se réinsérer dans la vie professionnelle, quel que soit leur âge.

D'autre part, afin d'encourager l'embauche de la part des entreprises artisanales, on prévoit un assouplissement des seuils fiscaux pour les entreprises de plus de neuf salariés et une prime de 5 000 F pour les artisans travaillant seuls qui embaucheraient un salarié pendant le second semestre de la présente année, en 1980 et en 1981.

Le rapport recommande une **localisation des emplois conforme aux impératifs de l'aménagement du territoire** et de développement régional. Ce principe, réaffirmé de nombreuses fois en d'autres circonstances, n'est assorti d'aucune proposition pratique. Comment entend-on atteindre cet objectif ? Le rapport ne le précise pas.

Quant aux **conditions d'exercice des emplois**, il est suggéré d'améliorer la qualité des emplois industriels, ainsi que les conditions de travail dans l'entreprise, et de développer les négociations entre patrons et salariés. Mais les initiatives des partenaires sociaux sont-elles suffisantes pour accomplir des progrès significatifs en ce domaine ? Ce problème, déjà abordé dans le rapport sur l'adaptation, ne trouve pas ici de solution satisfaisante. On doit d'ailleurs souligner que les propositions sont en retrait, par rapport à celles contenues dans le VII^e Plan qui recommandait que l'Etat stimulât l'action des partenaires sociaux.

La proposition visant à réduire les obstacles à l'embauche aurait mérité de plus grandes précisions : le rapport propose un réexamen des dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles protégeant les salariés et, selon certains, freinant l'embauche, tout en soulignant qu'il n'est pas question de réduire la protection sociale. Comment entend-on surmonter cette contradiction ? Le rapport ne le dit pas.

Reste le **problème fondamental de la durée du travail**. Après une interrogation sur les effets économiques d'une diminution de la durée du travail, le rapport propose principalement d'éliminer certaines rigidités afin de développer le travail à temps partiel et de permettre une modulation du temps de travail, en particulier pour les jeunes, les femmes et les travailleurs âgés. En revanche, il est *extrêmement prudent en ce qui concerne une éventuelle politique de réduction de la durée du travail : on s'en remet exclusivement à la négociation*, en précisant que les débats du VIII^e Plan devraient permettre d'éclairer le problème pour faciliter d'éventuelles négociations aux niveaux appropriés ; le Gouvernement tirant les conséquences de celles-ci au niveau de la réglementation relative aux temps de travail.

Quelles sont les modalités possibles de réduction de la durée du travail ? On peut envisager d'abaisser l'âge de la retraite, cela n'a pas d'effet direct sur l'emploi, en particulier en raison des problèmes posés par le cumul d'une retraite et d'une activité secondaire. On peut également aménager le temps de travail dans un cadre annuel, en instituant une cinquième semaine de congés payés. Actuellement, *la modalité la plus fréquemment évoquée est celle d'une réduction du temps de travail hebdomadaire. Elle fait l'objet de vives controverses*. On dispose d'un précédent avec les accords de Grenelle de 1968. Selon une enquête réalisée par l'I. N. S. E. E. en 1969 sur la réduction de la durée du travail, près de la moitié des entreprises interrogées ont déclaré avoir engagé des salariés et près du quart avoir développé le travail en équipes.

Indépendamment de la réglementation générale, de nombreuses expériences de réduction de la durée du travail sont actuellement en cours. Une étude récente du Ministère du Travail, concernant quatre-vingt-neuf accords conclus depuis le 1^{er} janvier 1978, met en évidence que la diminution moyenne des horaires est de une heure quarante, mais que vingt-six accords visent à réduire la durée du travail de plus de deux heures. Dans l'ensemble de l'industrie, le pourcentage d'ouvriers travaillant quarante heures au maximum par semaine est en augmentation : il était de 21,7 % en 1974 ; il a atteint 46 % en 1978.

Un problème fréquemment évoqué est celui de la compensation financière de la réduction de la durée du travail. Selon l'étude visée, dans les vingt-six cas de réduction supérieure à deux heures, la compensation n'est que partielle, les modalités d'application étant les suivantes : maintien du salaire à valoir sur les augmentations futures ou versement d'une indemnité distincte du salaire et non susceptible de réévaluation à l'avenir.

Récemment, l'I.N.S.E.E. a exécuté des simulations sur les modèles METRIC et D.M.S. (1) afin de tenter d'évaluer les effets macro-économiques d'une réduction de la durée hebdomadaire du travail de 1 heure. Sur les trois premières années, les résultats moyens seraient les suivants. Une première variante, fondée sur l'hypothèse d'un maintien de la capacité de production sans compensation salariale, fait apparaître une réduction du chômage de 92 000 personnes accompagnée d'une diminution du déficit extérieur de — 1,4 milliard de francs. Une deuxième variante envisageant une perte de capacité de production met en évidence une réduction du nombre des chômeurs de 69 000 et une aggravation du déficit extérieur de 2,3 milliards de francs. La troisième variante, fondée sur une hausse des salaires horaires et une diminution de l'investissement, aboutit à la plus forte réduction du chômage (— 115 000) et au plus fort déficit extérieur (— 5,4 milliards de francs). La quatrième variante conduit à réduire le nombre des demandeurs d'emplois de 83 000 et à augmenter le déficit extérieur de 0,6 milliard de francs.

Ces simulations, qui ne sont que des travaux exploratoires et ne sauraient être parées de quelque valeur scientifique absolue, montrent que la réduction de la durée hebdomadaire du travail n'est pas une panacée pour résoudre le problème de l'emploi. Néanmoins, des progrès semblent possibles. Votre commission estime que **cette voie doit être explorée très sérieusement pendant la préparation du VIII^e Plan.**

1) D.M.S. : Dynamique Multi Sectoriel.

On doit souligner que les travaux menés par l'I.N.S.E.E. sont fondés sur une hypothèse de réduction de la durée du travail de 1 heure appliquée de façon uniforme à tous les secteurs productifs et à tous les types d'entreprises. Dans la pratique, il est bien évident que les effets de la réduction de la durée du travail sont très variables selon l'organisation de l'entreprise et selon la branche concernée. Les données statistiques actuellement disponibles ne permettent pas, semble-t-il, d'affiner les travaux : en conséquence, votre commission estime indispensable que la **connaissance du phénomène « travail » soit nettement améliorée à l'occasion de l'élaboration du Plan.**

Une attention particulière doit être portée à la réduction de la durée hebdomadaire du travail, car elle est susceptible d'engendrer des créations d'emplois et elle présente, par ailleurs, d'autres avantages — effets sur la santé des travailleurs, la famille, les loisirs, etc. — sans compter un moindre coût d'indemnisation du chômage.

Il ne s'agit pas de mener une action brutale, mais au contraire d'analyser toutes les conséquences des mesures envisagées, de veiller à la mise en œuvre progressive de celles-ci, d'éviter les décisions de caractère irréversible et de coordonner les initiatives nationales avec celles des autres pays européens.

De ce point de vue, on doit souligner que certains pays européens nous ont précédés sur la voie de la réduction du temps de travail : en Allemagne fédérale, la durée annuelle du travail est inférieure à celle enregistrée en France : ainsi par exemple, dans la chimie et la métallurgie, on enregistre 1 560 heures de travail par an contre des chiffres variant entre 1 820 et 1 880 heures par an en France. En moyenne, la France est le deuxième pays d'Europe quant au temps de travail après les Pays-Bas. *La Belgique a entrepris une politique particulièrement audacieuse* visant à réduire la durée hebdomadaire du travail à 36 heures à la fin de 1981, une série de mesures d'accompagnement ayant été adoptée par le Gouvernement.

Tous les travaux préalables à des actions de diminution de la durée du travail devront *prendre en compte les compensations de celles-ci, en particulier quant au développement du travail posté et à l'évolution des salaires.* Sur ce dernier point, les positions adoptées par certains membres des états-majors syndicaux français ne semblent pas recueillir l'accord de la base.

En définitive, **votre commission demande que les possibilités de réduction de la durée du travail soient au centre de la préparation du VIII^e Plan car elle estime qu'il s'agit d'un problème fondamental pour l'évolution de la société industrielle ; elle vous propose donc un amendement sur ce point (amendement n^o 6).**

2° LA FAMILLE ET LES TRANSFERTS SOCIAUX

L'option V proposée par le rapport d'adaptation est particulièrement ambitieuse : il s'agit d'assurer la priorité à la politique de promotion de la famille et de consolider la protection sociale des Français tout en maîtrisant le coût global des transferts sociaux et des dépenses de santé. Un tel objectif est-il réalisable ?

Deux problèmes sont posés ici : la démographie, traitée sommairement dans le rapport, et l'évolution des transferts sociaux.

a) La démographie.

Problème fondamental pour l'avenir de notre pays, la démographie n'a retenu que brièvement l'attention des rédacteurs du rapport sur les options. On enregistre en France une diminution du nombre des naissances. Jusqu'en 1974, celui-ci demeurait supérieur à 800 000 par an, la moyenne des années 1964 à 1973 s'établissant à 857 000.

Depuis cette date, la diminution du nombre de naissances a été presque continue, à l'exception d'un léger redressement en 1977. Le nombre des naissances a atteint en 1978 le chiffre de 734 000. En treize ans, on a assisté à une diminution du taux de fécondité de 2,85 à 1,83 par femme. La réduction du nombre des naissances touche principalement les familles nombreuses, qui sont pratiquement en voie de disparition : il y a vingt ans, 40 % des naissances étaient observées dans des familles comptant au moins deux enfants. Aujourd'hui, seules 20 % des naissances sont recensées dans un tel cadre familial. L'évolution du nombre d'enfants par famille est mise en évidence clairement par le tableau ci-après :

TABLEAU N° 14. — Evolution de la répartition par taille des ménages ordinaires de 1962 à 1975.
(Effectifs en milliers et distributions pour 1 000.)

TAILLE	EFFECTIFS (en milliers).		VARIATION 1962-1975 (en pour- centage).	DISTRIBUTION (pour 1 000).	
	1975	1962		1962	1975
1 personne.....	2 863	3 935	+ 37,4	196	222
2 personnes.....	3 919	4 937	+ 26,0	269	278
3 personnes.....	2 724	3 401	+ 24,8	187	192
4 personnes.....	2 149	2 730	+ 27,0	147	154
5 personnes.....	1 373	1 453	+ 5,8	94	82
6 personnes ou plus..	1 560	1 289	- 17,4	107	72
Ensemble.....	14 589	17 745	+ 21,6	1 000	1 000

Source : I. N. S. E. P.

Encore faut-il préciser que la France n'est pas le pays le plus mal loti et que le phénomène de diminution des taux de fécondité atteint tous les pays européens, le taux le plus faible étant observé en Allemagne fédérale depuis cinq ans : 1,4 enfant par femme. Dans certaines grandes villes du Nord de ce pays, le taux de fécondité atteint à peine 1. Un tel phénomène n'a aucun précédent historique. Les taux les plus bas enregistrés jusqu'à ce jour étaient ceux de l'Allemagne pendant les années 30 (1,7).

Quelles sont les **conséquences d'une telle évolution** ? Bien que la prudence soit de rigueur, les démographes s'efforcent d'apprécier les effets de la réduction des taux de natalité et de fécondité.

Les conséquences sont surtout *sensibles à long terme, en ce qui concerne l'effectif total de la population*. En l'an 2000, on prévoit 56 millions d'habitants pour un taux de fécondité de 1,8 ; 54 millions pour un taux de 1,5 ; 60 millions pour un taux de 2,4. En l'an 2050, les projections font apparaître les évaluations suivantes : 38 millions pour un taux de fécondité de 1,5, 77 millions pour un taux de 2,4. En l'an 2100, le maintien des mêmes taux conduirait respectivement aux résultats suivants : 20 millions et 101 millions d'habitants.

Les phénomènes des structures apparaissent les plus importants et les plus sensibles à moyen terme. Certes, la **proportion des actifs** entre vingt et soixante ans est relativement indépendante du niveau de fécondité, mais la répartition des non-actifs varie considérablement en fonction de l'évolution de celui-ci. Pour un taux de fécondité de 1,5, la **proportion des personnes âgées de soixante ans et plus atteindra 32,5 %** ; pour un taux de 2,1, cette proportion sera de 22,2 % : au taux de 2,4, correspond un pourcentage de personnes âgées de soixante ans et plus de 18,6 %. Une telle transformation des structures a des *effets considérables au niveau économique et social* : les personnes âgées sont prises en charge par la collectivité, alors que les jeunes sont soutenus principalement par les familles. D'autre part, les modifications du taux de renouvellement de la population active ont un effet important sur la capacité d'adaptation de l'appareil productif et sur le dynamisme collectif.

L'appréciation des causes de l'évolution actuelle de la démographie française est délicate.

Le travail des femmes est souvent mis en accusation ; certes, il y a eu une augmentation, dans la période récente, du nombre de femmes mariées salariées, mais les Pays-Bas enregistrent un taux de fécondité plus faible (1,6) que le taux français, alors qu'on compte proportionnellement deux fois moins de femmes actives dans ce pays qu'en France.

Les difficultés économiques sont parfois présentées comme une explication, mais, dans ces conditions, comment expliquer que la natalité soit encore plus faible en Allemagne fédérale qu'en France ?

Autres accusées : la contraception et la législation relative à l'avortement ; les démographes estiment que les modifications législatives ont accompagné et non provoqué l'évolution. D'ailleurs, il serait sans intérêt d'incriminer l'instrument sans prendre en compte les motivations. Force est de constater qu'il existe aujourd'hui un consensus très marqué en faveur d'une famille plus restreinte. La libéralisation de la contraception et de l'avortement ont agi sur le calendrier des naissances plutôt que sur leur nombre, et d'ailleurs diverses enquêtes mettent en évidence que le nombre d'enfants idéal souhaité par les femmes est supérieur à celui désiré par les hommes. Les changements de mentalité aboutissent à une uniformisation des comportements.

Certains théoriciens ont tenté de mettre en évidence des corrélations entre revenu, marché du travail et fécondité, estimant qu'une régulation démographique se substitue à une régulation économique peu efficace, provoquant des phases successives de réduction et d'augmentation du nombre des naissances.

Face à cette évolution, que peut-on faire ? *On peut s'interroger sur l'opportunité de mener une politique démographique.* Ne conviendrait-il pas de respecter une évolution spontanée, fruit de comportements individuels ? Votre Commission estime que le devoir d'un Etat est de tenter de favoriser le rétablissement d'un niveau de fécondité correspondant au seuil de remplacement des générations pour des raisons d'équilibre social et de survie économique. Faut-il préconiser une augmentation de la population ? Le problème est bien plus délicat à de nombreux égards, car on ne peut prôner une croissance indéfinie de la population, des limites physiques s'y opposent. D'ailleurs, aujourd'hui, atteindre le seuil de remplacement des générations constitue déjà un objectif ambitieux. Le but de toute politique en ce domaine doit être de **déplacer le seuil de décision des familles afin d'augmenter de + 0,2 ou + 0,3 le taux de fécondité français.** Selon le directeur de l'Institut national d'études démographiques, c'est un résultat de ce type qui a été obtenu après la guerre grâce à la généralisation des allocations familiales.

Quant aux **moyens** d'une politique démographique, votre commission tient à souligner **l'inutilité d'une politique contraignante.** L'histoire est là pour nous rappeler qu'entre les deux guerres, la France avait une législation très répressive à l'égard de l'avortement

qui n'a pas empêché une chute notable du taux de natalité. Plus récemment, la manipulation de la législation relative à l'avortement en Roumanie n'a pas eu d'effet prolongé sur les naissances, les individus ayant ajusté leur comportement. D'autre part, toute politique qui ne tiendrait pas compte des aspirations des femmes serait irréaliste et n'aurait aucune chance de succès.

Les actions doivent concerner principalement l'environnement social et économique et les aides financières : seront-elles efficaces ? Nul ne le sait. En ce domaine, la modestie est de rigueur : un taux de croissance économique ne se crée pas, un taux de fécondité encore moins.

En ce qui concerne les financements, on doit souligner qu'une réduction du nombre des enfants présente un intérêt évident à court terme tant pour les citoyens que pour l'Etat : elle permet d'accéder à un niveau de consommation plus élevé, elle améliore le rendement de l'impôt sur le revenu, elle diminue les prestations familiales. Si la fécondité n'avait pas varié depuis 1964, la branche « famille » de la Sécurité sociale enregistrerait probablement un déficit important aujourd'hui et les recettes fiscales seraient moindres (on compte aujourd'hui 14 millions de contribuables contre 8 millions il y a quinze ans).

Bien que les prestations familiales soient généralement considérées comme un supplément de revenus, on peut estimer que la **fécondité s'apparente plutôt à un investissement**, ce qui devrait conduire à envisager les prestations familiales ainsi que l'ensemble des dépenses concernant la natalité sous un jour différent. Si l'on veut avoir quelque chance d'être efficace, des moyens importants doivent être engagés. A cet égard, le rapport sur les options n'est guère satisfaisant; il propose principalement de concentrer les transferts en faveur des familles sur les enfants du troisième rang et au-delà, mais il ne fixe pas de priorité entre les différents types de transferts sociaux.

b) Les transferts sociaux.

Les différentes branches de la Sécurité sociale évoluent de façon autonome.

Les dépenses de **santé** augmentent rapidement : elles représentaient 3 % du produit intérieur brut en 1950 et 7 % en 1977. On accuse souvent les prescriptions pharmaceutiques abusives, les conditionnements des médicaments favorisant le gaspillage, la mauvaise gestion des caisses ou les arrêts de travail infondés pour expliquer l'augmentation considérable des dépenses de santé. En fait, la principale cause est ailleurs : elle réside dans l'amélioration

des techniques médicales qui font appel de plus en plus à des matériels très coûteux et dans l'augmentation des dépenses d'hospitalisation qui représentent la majeure partie des charges de l'assurance-maladie. Les traditions du corps médical, peu sensible aux conséquences économiques des actes ordonnés, la volonté des patients qui tendent de plus en plus à mettre à la charge du médecin une obligation de résultat, contribuent également au développement des dépenses de santé. En outre, le vieillissement de la population doit également être pris en compte ; la morbidité imputable aux deux principales causes de décès (maladies cardio-vasculaires et cancer) enregistrent une progression exponentielle après cinquante ans. De plus, des besoins nouveaux sont apparus, liés aux maladies professionnelles, au mode de vie urbain, aux problèmes spécifiques de l'accueil des personnes du troisième âge.

L'augmentation des cotisations décidée en décembre dernier ne peut constituer qu'un palliatif temporaire et *les propositions contenues dans le rapport d'adaptation ne peuvent être considérées comme de véritables remèdes au problème de la croissance des dépenses de santé en France.*

Il s'agit tout d'abord de stabiliser le nombre des médecins qui s'accroît rapidement — un projet de loi est d'ailleurs en discussion actuellement devant le Parlement. Il est certain que l'augmentation du nombre des prescripteurs conduit à gonfler le volume des dépenses de santé. Mais le plafonnement des effectifs médicaux ne peut être qu'une solution très partielle.

Autre volet de la politique proposée : la réduction du nombre des lits hospitaliers, qui figurait d'ailleurs déjà dans le rapport sur l'adaptation du VII^e Plan. Votre commission approuve cette orientation, un développement excessif du système hospitalier favoriserait la poursuite du mouvement actuel des dépenses de santé et conduirait à réduire le rôle de la médecine traditionnelle dont la qualité doit être préservée.

En ce qui concerne l'**assurance vieillesse**, l'augmentation des charges résulte non des effectifs — en raison de la démographie — mais des modifications législatives et réglementaires mises en œuvre depuis quelques années. Le montant des prestations unitaires augmente rapidement, le minimum vieillesse indexé sur le S. M. I. C. progresse plus vite que les autres revenus et les retraites sont désormais calculées sur la base des dix dernières années, lesquelles correspondent à une période où l'augmentation des salaires était plus forte qu'aujourd'hui.

Le rapport recommande la réduction des inégalités entre les différents régimes, tout en évoquant la possibilité d'une extension

des régimes complémentaires, ce qui semble contradictoire ; dans le même temps, il suggère également un développement progressif des droits propres des conjoints, sans préciser si ceux-là seront acquis avec ou sans cotisation, cette dernière formule étant actuellement applicable aux conjoints des bénéficiaires du complément familial qui n'exercent pas d'activité professionnelle.

L'amélioration de la protection des plus démunis, les pauvres du quart monde figure aussi parmi les préoccupations des auteurs du rapport sur les options.

Sans se livrer à une analyse exhaustive des orientations inscrites dans le rapport, votre commission tient à souligner des insuffisances. Alors qu'on veut réduire le déficit des finances publiques et maîtriser le coût des transferts sociaux, il paraît **irréaliste de prétendre simultanément promouvoir une politique familiale et renforcer la protection sociale sans proposer des solutions aux problèmes financiers fondamentaux.**

Votre commission formule donc deux critiques à l'égard de l'option V du rapport : **elle ne définit pas de priorité entre les différents types de transferts sociaux ; elle ne formule aucune question précise sur la réforme du financement de la Sécurité sociale.**

3° L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT ET DU CADRE DE VIE

Si la France ne connaît plus la dramatique crise du logement qu'elle a traversée lors des dernières décennies, on ne peut pas encore se satisfaire de la situation actuelle de l'habitat. Des besoins importants quantitatifs et surtout qualitatifs demeurent ; de nouvelles aspirations des Français en ce qui concerne leur environnement ne sont pas suffisamment prises en compte.

Pour mener une politique du logement et du cadre de vie efficace, il faut avoir une vue exhaustive et prospective de notre société. Le Plan est donc le cadre idéal de réflexion pour élaborer et définir une telle politique.

a) *Les besoins en matière d'habitat sont encore importants.*

— **Les besoins quantitatifs existent encore.**

En premier lieu, il est impératif que le VIII^e Plan détermine les moyens de supprimer définitivement l'habitat insalubre, dans lequel vivaient encore en 1977 420 000 personnes.

En dehors de ces habitants, à qui il est urgent de fournir un autre logement, il est certain que la baisse de la demande se pour-

suivra dans les années à venir, car l'on a beaucoup construit depuis la guerre et parce que les diverses catégories de demandeurs sont pour plusieurs raisons en diminution.

Selon l'I. N. S. E. E., le nombre total de logements dénombrés lors du recensement de 1975 s'élevait à 21 074 075, contre 18 262 552 en 1968. Parmi ces logements, on comptait 17 744 985 résidences principales en 1975, contre 15 762 508 en 1968 et 1 696 240 résidences secondaires en 1975, contre 1 266 780 en 1968.

Les tableaux ci-dessous montrent l'effort important qu'a accompli la France ces dernières années dans le domaine du logement.

TABLEAU N° 15. — La formation brute de capital fixe dans le logement en pourcentage du produit intérieur brut.

	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Belgique	3,8	5,3	6,2	6,1	6	7
Danemark	5,8	6,5	5,5	4,6	4,6	4,6
France	6,9	7,2	7,7	7,3	7,1	7,1
Irlande	5	5,1	6,9	6,2	6,2	6,2
Italie	5,8	5,9	6,5	6,1	5,8	5,7
Luxembourg	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Pays-Bas	6,4	6,3	5,6	5,2	5,1	5,8
République fédérale d'Allemagne	6,5	6,3	5,3	4,5	5,5	5,5
Royaume-Uni	3,6	3,8	3,9	4	3,9	3,3

(1) Ces informations ne sont pas disponibles.

TABLEAU N° 16. — Nombre de logements terminés depuis 1972 par 1 000 habitants.

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Belgique (1).....	5,5	6,6	6,7	8,2	7,8	(2)	6,8
Danemark	10	11,1	9,6	7	7,7	7,1	6,7
France	10,9	9,9	9,8	10	8,8	8,7	8,6
Irlande	7,1	8,1	8,5	8,6	7,6	7,7	7,7
Italie	4,8	3,6	3,3	3,9	3,2	2,6	2,7
Luxembourg	6,2	7,1	9,4	9,1	9,5	9	6,4
Pays-Bas	11,5	11,6	10,9	8,9	7,9	8	7,6
République fédérale d'Allemagne.	10,7	11,5	9,7	7,1	6,4	(2)	6
Royaume-Uni	6,1	5,6	5,2	5,9	6	5,6	5,3

1) Ces chiffres se rapportent aux logements commencés.

2) Information non disponible.

Ces résultats placent la France en tête pour les taux de construction au cours de ces dernières années, mais c'est en partie dû à un phénomène de rattrapage. Ainsi, entre 1950 et 1976, la

France a construit 185,8 logements pour 1 000 habitants, la République fédérale d'Allemagne 258,5, les Pays-Bas 223,8 et le Danemark 194,7.

Dans les années à venir, on prévoit une diminution importante de la construction de logements. Alors que la France construisait 300 000 logements par an entre 1954 et 1962, 410 000 entre 1962 et 1968 et 540 000 entre 1968 et 1975, les prévisions officielles actuelles pour la période couverte par le VIII^e Plan sont encore très imprécises ; les besoins annuels de logements neufs sont évalués entre 360 000 et 480 000.

Cette incertitude concernant les réalisations futures est due à une évaluation insuffisamment précise de la demande.

Les facteurs démographiques, dont dépend pour une part importante la demande de logements, connaissent tous une tendance à la baisse : les générations nombreuses de l'après-guerre sont arrivées sur le marché du logement depuis 1968 et leur pression sur la demande est maintenant moins importante. La migration rurale se ralentit et le solde migratoire va être nul.

Cependant, on ne peut pas déterminer exactement le nombre de logements qu'il faut construire à partir des seules données démographiques.

Certains facteurs socio-économiques jouent aussi un rôle : on observe depuis longtemps une croissance de la population des individus qui, à âge, sexe et état matrimonial donnés, sont chefs de ménage. Ce mouvement, appelé décohabitation, doit être estimé pour les années à venir. La situation économique détermine aussi la demande de logements.

Les travaux du Plan doivent donc, au vu des données démographiques, économiques et sociologiques, déterminer l'évolution prévisible des besoins en logement et notamment préciser la demande régionale en logements, aujourd'hui mal connue, afin qu'à l'avenir, les Français puissent se loger là où ils doivent ou veulent habiter.

— Les besoins qualitatifs sont toujours importants.

Si la crise quantitative de logements est en voie de résorption, un effort qualitatif est encore nécessaire.

Selon l'I. N. S. E. E., 52,3 % des résidences principales n'ont pas tout le confort : 46,9 % des logements n'ont pas de chauffage central, 29,7 % n'ont ni baignoire ni douche, 26,2 % n'ont pas d'installations sanitaires intérieures et 2,8 % n'ont pas l'eau courante.

Ce mauvais état du parc est dû à sa vétusté ; 59 % des logements en France ont été construits avant 1945 (38 % aux Pays-Bas

et 44 % en Allemagne). De plus, une assez forte proportion des logements construits après la guerre ne correspond plus aux normes d'aujourd'hui. Le programme de rénovation, préconisé par le VII^e Plan, doit être poursuivi et accru, car l'objectif de 250 000 logements rénovés par an ne sera pas réalisé. Il faudrait déterminer avec précision les priorités, les modalités et les conditions de la rénovation. En effet, la réhabilitation comporte des limites : il est sans doute préférable de démolir certaines constructions très délabrées. Par ailleurs, les conséquences sociales de la rénovation devraient être encore plus prises en compte — à savoir le maintien des habitants en place.

Le taux d'occupation reste encore trop important ; selon l'I.N.S.E.E., la proportion de logements surpeuplés s'élevait en 1975, à 22,6 %, abritant plus de 13 millions de personnes. La surface utile moyenne des logements terminés en 1977 est de 82 mètres carrés en France, alors qu'elle est de 155 mètres carrés en Belgique, de 126 mètres carrés au Danemark, de 87 mètres carrés en Irlande et de 86 mètres carrés en Allemagne. Les normes de surpeuplement, manifestement trop basses, doivent être relevées et l'évaluation du nombre des logements surpeuplés rectifiée en conséquence.

Il faut également accroître la surface des logements neufs. La Charte pour la qualité de la vie a fixé en 1978 un objectif « d'une personne - une pièce ». Pour se rapprocher de ce but, il faut augmenter la taille des habitations.

L'agrandissement des habitations est d'ailleurs aussi une des composantes essentielles d'une politique familiale. Il est vain d'inciter les ménages à avoir des enfants, si ceux-ci ne disposent pas de l'espace nécessaire.

Le VIII^e Plan devra s'efforcer de déterminer avec précision la demande quantitative et qualitative en logement, en tenant compte de l'existence d'importants besoins potentiels insolubles qui ne peuvent s'exprimer aujourd'hui, mais devraient se manifester progressivement grâce à la réforme des aides au logement.

b) Satisfaire et guider les aspirations des Français.

La satisfaction des besoins réels, c'est-à-dire la réalisation de logements correspondant aux souhaits et aux possibilités financières des ménages, dépend bien évidemment de la nature de l'offre ; un outil de production efficace est donc nécessaire. Les Pouvoirs doivent donc s'efforcer de répondre aux désirs en matière d'habitat, veiller à ne pas hypothéquer l'avenir et préserver des formes diversifiées d'habitat.

— Préserver notre industrie du bâtiment.

Le secteur du bâtiment et des travaux publics tient une place très importante dans notre économie ; il emploie près de 9 % du produit intérieur brut et 23 % de la valeur ajoutée de l'industrie.

Le bâtiment, qui a connu un taux de croissance presque ininterrompu de 1945 à 1965, de l'ordre de 12 %, plafonne aujourd'hui à 3 %. Cette activité a perdu 200 000 emplois depuis 1973 et les experts laissent entendre qu'elle en perdra encore quelque 50 000 dans les années à venir.

Alors qu'on construisait plus de 550 000 logements au début des années 1970, on n'en construit plus que 400 000 à l'heure actuelle. Malgré les incitations du Gouvernement et les efforts de la profession, l'exportation ne suffira pas à compenser cette chute de la demande intérieure.

Il est nécessaire de tracer un cadre précis pour l'avenir du secteur du bâtiment qui a toutes les caractéristiques d'une industrie lourde ; il ne peut réagir rapidement aux aléas conjoncturels et il a besoin de projets à long terme. L'expérience de l'Allemagne est éclairante à ce sujet. Ce pays a laissé ce secteur dépérir pendant plusieurs années. Lors de la relance de la production de logements, de nombreux goulets d'étranglement sont apparus et la hausse des coûts a été forte.

Le bâtiment a un fort effet d'entraînement sur l'économie ; on estime que la construction consomme 36,5 % de la production des matériaux de construction, 25 % de celle du secteur des bois, 13,5 % de celle du verre, 10 % de celle de la mécanique. L'effet multiplicateur sur l'emploi est aussi important : un emploi dans la construction crée un autre emploi dans le reste de l'économie (secteurs amont et aval).

Enfin, il ne faut pas oublier que le bâtiment constitue dans beaucoup de régions françaises l'essentiel du tissu industriel. Sa régression aurait donc des conséquences importantes sur l'ensemble de la vie économique.

Le VIII^e Plan doit être l'occasion de réexaminer le rôle de la construction dans notre économie et de préciser l'avenir de notre industrie du bâtiment et les moyens d'obtenir l'objectif visé, en tenant compte à la fois du nombre de logement neufs désirés et de la politique économique menée par l'intermédiaire de ce secteur primordial.

— Guider le choix des Français.

La politique de l'habitat doit satisfaire les désirs exprimés par les Français ; mais ces choix doivent être compatibles avec l'intérêt

national. Il faut donc déterminer l'importance relative de l'accession à la propriété et du locatif ; les économies d'énergie et les mesures facilitant la mobilité résidentielle doivent être favorisées.

— **L'équilibre entre l'accession à la propriété et le locatif.**

Le souhait d'être propriétaire de son logement est important en France et les ménages consentent des efforts financiers importants pour accéder à la propriété.

La proportion de propriétaires s'est fortement accrue depuis vingt ans : 37 % en 1954, 41,3 % en 1962, 43,2 % en 1968 et 46,7 % en 1975. Pour la première fois au recensement de 1975, la proportion des propriétaires (46,7 %) a dépassé celle des locataires (42,8 %) (10,5 % des ménages sont logés par l'employeur ou logés à titre gracieux).

La réforme de l'aide au logement devrait accélérer cette tendance en permettant à de nouvelles classes sociales d'accéder à la propriété.

Si une politique d'incitation à l'accession à la propriété qui correspond à un vœu profond des Français doit être maintenue, il ne faut pas, en contrepartie, diminuer l'offre locative. Les deux orientations ne sont pas en réalité contradictoires : dans la plupart des cas, en effet, un nouvel accédant rend disponible un logement locatif. Par ailleurs, le désir d'être propriétaire s'explique souvent par la difficulté d'obtenir un logement locatif adapté et d'un prix supportable, ou par le sentiment d'insécurité que donne le statut de locataire.

Le flux annuel de logements locatifs était voisin de 200 000 unités en 1972. Il serait aujourd'hui de l'ordre de 80 000 (60 000 logements sociaux et 20 000 dans le secteur « libre »), ce qui représente une chute de 60 % que l'on a été loin d'enregistrer dans les autres secteurs de la construction. Le Gouvernement va tenter d'infléchir ce mouvement. Le Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie a, en effet, annoncé que dans le projet de budget pour 1980, les dotations du programme locatif aidé seront majorées de 10 % en volume, avec une aide à la pierre inchangée. D'autre part, un nouveau barème de l'A. P. L. est en cours d'élaboration ; il élèvera de façon très significative le seuil d'exclusion de l'A. P. L. dans le secteur locatif.

Cette action en faveur du locatif doit être maintenue au cours du VIII^e Plan, car on pourra ainsi améliorer les conditions d'habitation des couches sociales les plus défavorisées. De plus, le locatif permet de réaliser le double objectif de qualité et de vocation très sociale qui exige un transfert financier considérable à la charge

de la collectivité. Un tel transfert est plus aisément accepté par l'opinion pour un logement locatif de qualité qui aura plusieurs utilisateurs.

Il faut donc, pour les années à venir, déterminer quel est le juste équilibre entre l'accession à la propriété et le locatif, secteurs complémentaires qu'il convient d'harmoniser pour éviter des tensions sur le marché du logement.

— Les économies d'énergie.

L'habitat est un poste important dans la consommation d'énergie. En 1978, le secteur résidentiel a consommé en France 44,4 millions de t.e.p., soit 28 % des besoins finaux ; la même année, la consommation d'énergie dans le secteur de l'habitat et du tertiaire a représenté 63,6 millions de t.e.p., soit 35 % des besoins. 45 % des économies d'énergie doivent venir de ce secteur. Pour respecter ces objectifs ambitieux mais nécessaires (1,2 million de t.e.p. par an pendant six ans), il est vraisemblable qu'un ensemble de mesures contraignantes et incitatives devraient être mises en place.

Pour la construction neuve, les normes d'isolation doivent être renforcées. Il faut déterminer un coefficient de déperdition thermique aussi bas que possible, sans pour autant rendre le coût de la construction prohibitif.

L'essentiel des économies d'énergie que l'on pourra réaliser proviendra de l'habitat existant. Il sera nécessaire d'imposer des contraintes (température des locaux par exemple) plus fortes et d'inciter les Français à investir dans l'isolation. Pour ce faire, les moyens de l'Agence pour les économies d'énergie devront être accrus pour augmenter ses campagnes de recherche, d'information et d'incitation.

— Faciliter la mobilité résidentielle.

La crise économique mondiale et le redéploiement de l'économie française nécessitent plus que jamais que la mobilité résidentielle se voie reconnaître une véritable priorité dans la hiérarchie des objectifs de la politique gouvernementale.

L'aide à la mobilité est aussi une nécessité sociale.

Un Français sur deux n'habitait plus, en 1975, le logement qu'il occupait en 1968. Entre ces deux dates, plus de 5 millions de personnes ont déménagé chaque année et on constate un accroissement de cette mobilité.

Il faut donc, comme le souligne un rapport du Conseil national de l'accession à la propriété, s'attaquer méthodiquement à toutes les contraintes d'ordre économique, financier, juridique ou admi-

nistratif qui freinent la mobilité résidentielle. Il s'agit de rendre plus neutre le cadre général de la mobilité qui, à l'heure actuelle, pénalise les Français mobiles.

Dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan, on pourrait retenir, parmi les nombreuses mesures souhaitables, deux objectifs prioritaires : réduire le coût de la mobilité et rendre le marché du logement plus transparent.

Le VIII^e Plan doit permettre de mieux répondre aux souhaits des Français en matière d'habitat. Le logement n'est pas un bien comme les autres et on ne peut pas laisser au marché le soin d'équilibrer l'offre et la demande : l'intervention des Pouvoirs publics est donc nécessaire.

c) Un nouvel urbanisme.

Le VIII^e Plan va connaître, dans le domaine de l'urbanisme, une révolution : les collectivités locales vont devenir les agents essentiels de l'aménagement de l'espace, elles devront donc résoudre trois graves problèmes : l'équilibre entre la maison individuelle et le collectif, la revitalisation des centres des villes et des banlieues, l'avenir des grands programmes d'urbanisme.

— Le rôle des collectivités locales.

Le projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales ainsi que celui portant simplification et décentralisation de l'urbanisme vont donner un rôle de première importance aux communes, tant dans l'établissement des documents d'urbanisme, que pour l'instruction et la délivrance des permis de construire ou pour les opérations d'aménagement urbain.

Ces textes bouleverseront les méthodes de conception de l'urbanisme. Jusqu'à présent, celui-ci était très centralisé, ce qui impliquait que les règles étaient souvent trop laxistes pour certaines régions et trop sévères pour d'autres. La décentralisation des compétences en matière d'aménagement permettra de mieux prendre en compte les réalités et les souhaits locaux.

Si cette réforme est nécessaire et doit aboutir à un urbanisme plus humain, elle présente certains risques si des mesures d'accompagnement ne sont pas prévues.

Un très vaste effort d'information, tant auprès des élus que de la population, doit être entrepris afin que tout le monde ait parfaitement conscience de l'importance des objectifs et des règles de l'urbanisme.

Le but de la décentralisation de l'urbanisme est de rapprocher le pouvoir de décision des usagers. Il faut donc favoriser, par des mesures juridiques et financières, le développement d'associations responsables qui devraient être des interlocuteurs importants auprès des maires lorsque ceux-ci établiront les règles d'organisation spatiale de la cité.

Les communes devront accroître leurs moyens humains et financiers afin d'assurer leurs nouvelles responsabilités. Le Plan doit prévoir au profit des collectivités locales les modalités d'un transfert financier important destiné à mener une active politique foncière. L'instauration du plafond légal de densité n'a pas réussi à freiner de façon significative la hausse spéculative des prix des terrains. Il est donc nécessaire d'imaginer un système qui permette une certaine maîtrise des prix du foncier. Le problème de la rareté et du coût des terrains constructibles risque de devenir, au cours des années à venir, un handicap majeur pour un urbanisme volontaire.

— Les maisons individuelles.

L'engouement des Français pour les maisons individuelles est certain. On dénombrait, en 1975, 7 760 000 résidences principales qui étaient des maisons individuelles, soit 43,7 % de l'ensemble du parc contre 6 200 000 et 39,3 % en 1968.

Depuis 1976, les mises en chantier de maisons individuelles dépassent celles du collectif. En 1977, on a réalisé 273 000 maisons individuelles contre 202 000 logements collectifs. Ce développement doit être contrôlé car il peut présenter des dangers.

La prolifération de pavillons ou de mitage a des conséquences néfastes : destructuration de l'espace agricole productif en perturbant le marché foncier rural et en empêchant l'agrandissement de certaines exploitations, répercussions sensibles sur l'équilibre financier des communes qui doivent assurer les lourdes charges afférentes aux divers réseaux (eau, chemins, électrification, assainissement, ramassage scolaire, etc.), destruction de la qualité des paysages, fortes dépenses d'énergie.

Sans remettre en cause la liberté de choix des Français, il est nécessaire de contrôler cette aspiration à la maison individuelle.

En premier lieu, il est certain qu'une meilleure organisation des villes et des logements collectifs rendrait moins attractifs les pavillons. L'accroissement des espaces verts, l'amélioration du système de transport, la meilleure organisation des services collectifs inciteraient les gens à rester dans les villes.

Il faudrait poursuivre les études concernant la consommation d'espace par les maisons individuelles et déterminer quelle est la forme d'habitat qui, tout en respectant les aspirations des Français, n'entraîne pas un gâchis dans l'occupation des sols.

Le Gouvernement a conscience de ces problèmes et a déjà pris certaines mesures bénéfiques : lutte contre le mitage, renforcement des normes techniques pour la construction des maisons individuelles, encouragement à l'habitat groupé. Ces actions devront être poursuivies et même accentuées.

— La revitalisation des centres des villes et l'aménagement des banlieues.

Pour le bon équilibre de nos cités, nous devons enrayer le double mouvement de dégradation puis de réhabilitation au profit exclusif des plus aisés. La subvention pour surcharge foncière aurait dû permettre cette reconquête des centres-villes ; son application est un peu décevante et d'autres moyens doivent être imaginés.

Ainsi que le souhaite le Président de la République, un programme « banlieue » est nécessaire afin de permettre un renouveau de la ceinture des agglomérations. Les quartiers périphériques doivent être dotés de tous les équipements afin de créer une réelle cité. L'objectif est d'arriver à transformer les « cités-dortoirs » en villes attrayantes.

— Fixer l'avenir des grands programmes d'urbanisme en cours de réalisation.

5 milliards de francs ont été engagés au cours des VI^e et VII^e Plans pour réaliser les villes nouvelles. Prévues initialement pour permettre d'absorber dans des conditions satisfaisantes la forte croissance urbaine qui se manifestait lors des années 60, les villes nouvelles souffrent aujourd'hui de la crise économique et du ralentissement du développement des villes.

Les objectifs prévus en matière de logements et d'emplois ne pourront pas être atteints. Les équipements réalisés se révèlent surdimensionnés et leur financement pèse de façon très lourde sur les habitants. L'Etat doit donc intervenir pour terminer dans des conditions satisfaisantes ces opérations et soulager les communes intéressées.

Les mêmes problèmes se posent aux sociétés d'économie mixte de construction ou d'aménagement, outils très largement utilisés par les communes. Les réalités économiques, démographiques et sociales, les nouvelles orientations souhaitées par les usagers et

exprimées par les élus et les directives de l'Etat concernant l'urbanisme ont profondément modifié l'approche et les modalités des opérations d'aménagement.

La remise en cause d'opérations engagées a complètement désarticulé le système de financement mis en place. Cela risque d'avoir de graves conséquences pour les collectivités locales qui se sont portées garantes des emprunts effectués.

L'élaboration du VIII^e Plan doit être l'occasion d'effectuer un bilan des opérations d'urbanisme en cours de réalisation et de déterminer les actions nécessaires pour achever ces réalisations en tenant compte des nouvelles nécessités.

Il est légitime que le cadre de vie soit une des options du VIII^e Plan. Le Gouvernement aura ainsi l'occasion de réaffirmer que le logement demeure une des priorités nationales. Les travaux préparatoires du VIII^e Plan devront faire le bilan de toutes les aides distribuées dans le domaine du logement et déterminer leur efficacité.

Un examen du bien-fondé des avantages accordés en matière de fiscalité immobilière et foncière est nécessaire. L'aide budgétaire en faveur de l'habitat devra être évaluée en fonction de besoins prévisibles ; le maintien d'une aide à la pierre, instrument essentiel de maîtrise de la construction, est indispensable, tout en étendant le bénéfice de l'A.P.L. (1) à des couches plus nombreuses de la population. L'Etat devra, enfin, fournir aux collectivités locales les moyens d'avoir une politique de l'urbanisme.

(1) A.P.L. : Aide personnalisée au logement.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, on se doit de souligner *une certaine divergence entre la lettre de mission du Premier Ministre et le projet de loi qui nous est soumis*. Cette lettre de mission précise que le VIII^e Plan sera sélectif, le début du rapport sur les options rappelle d'ailleurs ce principe de sélectivité du Plan. En conséquence, *il eût été logique de trouver, au niveau des options, une présélection des choix qui seront effectués dans le VIII^e Plan ou, tout au moins, des interrogations plus précises*. A l'inverse, on pourrait presque dire que le texte qui nous est proposé est trop complet, même s'il laisse quelques questions dans l'ombre.

Le rapport sur les options nous présente un inventaire des problèmes de la France aujourd'hui et à moyen terme ; il est parfois également un catalogue de solutions entre lesquelles il faudra choisir. A l'intérieur des options proposées, *vostra commission s'est efforcée de définir certaines priorités* ; elle espère que les travaux de préparation du Plan — plus longs que ceux préalables au VII^e Plan — permettront d'affiner les questions et de définir des choix clairs. *La gravité des problèmes qui s'imposent à la France pour la période 1980-1985 ne doit pas nous inciter à négliger les analyses prospectives sur l'avenir de notre pays, et surtout sur les transformations de la société industrielle*.

Malgré la quasi-certitude d'une croissance ralentie dans les années à venir, on pourrait presque dire à cause de cette certitude, **vostra commission considère comme indispensable la recherche de moyens propres à améliorer de façon substantielle la situation de l'emploi**. Certes, elle est consciente de l'étroitesse de la marge de manœuvre en raison notamment des contraintes d'équilibre extérieur et de lutte contre l'inflation ; néanmoins, les risques d'une éventuelle aggravation du chômage sur l'évolution des comportements sociaux ne doivent pas être négligés ; les difficultés actuelles ne nous autorisent pas à relâcher notre effort dans la bataille pour l'emploi.

Vostra commission insiste sur la **nécessité d'une coordination entre les politiques économiques européennes** : la constitution d'un groupe cohérent et homogène « C.E.E. » peut faciliter notre politique de remise en ordre économique et d'amélioration de la situation de l'emploi. N'est-il pas choquant qu'à un moment où les

Européens viennent d'élire au suffrage universel des représentants qui siégeront dans une assemblée unique, un marché anarchique du pétrole soit situé à Rotterdam ? La mise en place du système monétaire européen constitue une étape en ce sens, mais elle est insuffisante : **une étroite collaboration dans le domaine énergétique et industriel doit être un objectif prioritaire de la diplomatie française.**

Enfin, votre commission formule une demande à propos des procédures d'élaboration du Plan. Elle est très attachée au principe de la concertation au sein des commissions nationales qui seront nommées après l'adoption du présent projet de loi. Compte tenu de l'importance des enjeux et du caractère privilégié du Commissariat au Plan comme lieu de réflexion sur le moyen terme, **votre commission demande que l'intégralité des travaux élaborés dans le cadre de la préparation du Plan fasse l'objet d'une communication systématique aux commissions compétentes du Parlement (amendement n° 7).**

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours du débat qui a suivi l'exposé de M. Lucotte, M. Laucournet a félicité le rapporteur pour l'objectivité de ses propos et souligné que ceux-ci étaient différents du rapport présenté en annexe au projet de loi. Il a formulé des réserves quant aux conditions de préparation du VIII^e Plan et rappelé les difficultés rencontrées lors de la définition et la mise en œuvre des programmes d'action prioritaires d'initiative régionale (P.A.P.I.R.) prévus par le VII^e Plan. Il a craint que le débat sur les options ne soit qu'une déclaration gouvernementale n'abordant pas le problème fondamental, à savoir l'emploi. M. Laucournet a estimé que l'analyse de la situation de notre pays contenue dans le rapport sur les options est fautive : le problème essentiel n'est pas l'adaptation aux nouvelles données économiques, mais plutôt la crise de la société française qui est frappée de paralysie. Aucune réforme n'est proposée en matière de fiscalité, de distribution des aides publiques, d'aménagement du territoire, de réduction des inégalités, de diminution de la durée du travail. En matière industrielle et commerciale, les exportateurs sont trop dépendants des sociétés multinationales et de l'Etat. Le projet de loi relatif aux collectivités locales, actuellement en discussion, ne laisse pas présager de progrès en matière de décentralisation, faute de moyens adéquats. Enfin, la politique menée actuellement dans le domaine de l'urbanisme et du logement ne tient pas compte des observations formulées par les élus.

M. Noé a estimé que le projet actuel constitue la dernière étape de la déplanification et que le rapport sur les options exprime une logique dans laquelle on entend enfermer les Français : en prétendant que l'évolution économique actuelle est fatale, on peut se dispenser d'en rechercher les motifs : à cet égard, le rapport est insuffisant quant à l'analyse du désordre économique actuel, de l'inflation, de la politique américaine, du rôle des grandes sociétés pétrolières et minières, de la stratégie du profit. Citant l'exemple de la sidérurgie, M. Noé a insisté sur les risques d'une planification ne prenant pas en compte la recherche.

Appréciant le sérieux et la qualité de l'exposé du rapporteur, M. Dumont a estimé que le rapport sur les options continue et accentue les choix du VII^e Plan : cette politique aboutira à aug-

menter le chômage, ainsi que les charges pesant sur les salariés et les collectivités locales, elle est le retien d'une société bloquée. M. Dumont a partagé l'opinion du rapporteur sur l'importance des facteurs monétaires dans la crise économique actuelle et sur l'opportunité de développer l'utilisation des ressources charbonnières nationales : à ce propos, il s'est ému des nombreuses fermetures de puits d'exploitation qui, à long terme, peuvent s'avérer dommageables pour l'approvisionnement énergétique de la France.

M. Pouille a indiqué qu'il n'était pas convaincu de l'utilité d'un changement fondamental de notre société pour régler les problèmes actuels : il s'est déclaré partisan de la société libérale, principalement parce qu'elle favorise le dynamisme.

Constatant que lors des travaux préparatoires au Plan, on envisage seulement des hypothèses de croissance, M. Chauty a souhaité que les problèmes de sécurité des approvisionnements — en particulier pour l'énergie et pour certains produits agricoles (soja) — soient analysés systématiquement avant l'adoption du VIII^e Plan.

Répondant aux divers orateurs, M. Lucotte a notamment déclaré qu'en matière de logement, l'application de l'aide personnalisée au logement avait donné de bons résultats pour l'accession à la propriété, mais que ce système était mal adapté au secteur locatif collectif : que la crise énergétique avait provoqué une aggravation de la crise économique mondiale : que l'important était de définir aujourd'hui une stratégie : que le rapport sur les options comportait des insuffisances en ce qui concerne l'emploi : enfin qu'il croyait aux vertus d'une société de liberté.

..

Sous réserve des observations et des **amendements** qu'elle vous soumet, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter l'article unique du projet de loi portant approbation du rapport concernant les principales options qui commandent la préparation du VIII^e Plan, adopté par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION (1)

Article unique.

Le rapport annexé à la présente loi et concernant les principales options qui commandent la préparation du VIII^e Plan est approuvé, sous réserve des modifications suivantes :

(Page 45) : Dans la deuxième partie, II, la dernière phrase du premier alinéa est complétée comme suit :

... afin de réduire le chômage : les travaux préparatoires au VIII^e Plan seront éclairés par un exercice de simulation fondé sur l'hypothèse d'un objectif prioritaire de plein emploi (**amendement n° 1**).

(Page 64) : Dans la troisième partie, après le sixième alinéa, insérer un alinéa nouveau ainsi rédigé :

Les options 1, 2 et 3 comportent un point commun : elles supposent un effort de recherche très important : les débats du VIII^e Plan devront permettre de définir les domaines de recherche appliquée les plus prometteurs et d'orienter la recherche fondamentale (**amendement n° 2**).

(Page 66) : Dans la troisième partie, I, paragraphe 1111, après le sixième alinéa, insérer les alinéas suivants :

Afin de mieux mesurer les effets d'une éventuelle crise de l'énergie et de définir une stratégie plus cohérente, une étude prospective relative aux conséquences du renchérissement du prix du pétrole sur l'économie française sera réalisée dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan : cette étude devra tout particulièrement tenir compte :

— des probabilités d'une crise des approvisionnements estimées à partir d'une expertise des données internationales actuellement disponibles sur l'évaluation des réserves mondiales de pétrole :

— d'hypothèses sur les réactions de nos principaux partenaires commerciaux face à la crise ainsi que sur le comportement des pays de l'O. P. E. P., tant sur le plan commercial que financier (**amendement n° 3**).

(Page 70) : Dans la troisième partie, I, paragraphe 1125, après le deuxième alinéa, insérer un alinéa nouveau, ainsi rédigé :

Une commission sera chargée d'effectuer un inventaire complet des ressources charbonnières nationales et d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour mettre au point et développer les techniques susceptibles de permettre l'utilisation des gisements profonds, promouvoir une politique active d'importation du charbon, développer les usages du charbon, notamment pour la production d'électricité et dans l'industrie chimique (**amendement n° 4**).

(1) Les pages sont précisées à titre indicatif elles font référence au document n° 397 Sénat, non distribué au moment de l'impression du présent rapport.

(Page 90) : Dans la troisième partie, IV, à la fin du paragraphe 41, insérer un alinéa nouveau, ainsi rédigé :

Dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan, les possibilités de créations d'emplois d'utilité collective seront étudiées systématiquement (amendement n^o 5).

(Page 93) : Dans la troisième partie, IV, paragraphe 431, rédiger comme suit le dernier alinéa :

Une étude statistique approfondie de la répartition du temps de travail dans les entreprises sera menée dans le cadre de la préparation du Plan. Les débats du VIII^e Plan viseront à définir, pour la période 1981-1985, un programme de réduction de la durée du travail, en particulier dans le cadre hebdomadaire (amendement n^o 6).

(Page 112) : Dans le chapitre intitulé « Procédures d'élaboration et d'exécution du VIII^e Plan », après le cinquième alinéa, insérer un alinéa nouveau ainsi rédigé :

L'intégralité des travaux — études ou projections — élaborés dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan fera l'objet d'une communication systématique aux commissions compétentes du Parlement (amendement n^o 7).

**MODIFICATIONS DU RAPPORT
SUR LES PRINCIPALES OPTIONS DU VIII^e PLAN
ANNEXE AU PROJET DE LOI N^o 1055 (A.N.)
ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE (1)**

1 (page 12) : Dans l'introduction, rédiger l'avant-dernier alinéa comme suit :

— assurer la priorité de la politique de promotion de la famille et consolider la protection sociale des Français, tout en maîtrisant le coût global des transferts sociaux et des dépenses de santé .

2 (page 31) : Dans la première partie, II, paragraphe 23, insérer, après le deuxième alinéa, un alinéa nouveau ainsi rédigé :

Seules, une population nombreuse et jeune, une industrie et une agriculture puissantes, une défense nationale rapidement opérationnelle et disposant des moyens technologiques les plus modernes, une diplomatie active et indépendante, peuvent assurer l'avenir de notre pays et lui permettre de tenir son rang et de peser sur la marche des affaires du monde. L'évolution de la situation internationale, tant au plan économique qu'au plan politique, exige des Français qu'ils ne se laissent pas aller au scepticisme et au doute qui ne peuvent conduire qu'à l'abandon et au déclin. Sauf à accepter, à terme, l'effacement, la France ne peut s'en remettre à d'autres pour défendre ses intérêts fondamentaux. Elle doit, avant tout, compter sur ses propres forces.

3 (page 50) : Dans la deuxième partie, II, paragraphe 22, au deuxième alinéa, remplacer le mot :

... maintenu...

par le mot :

... intensifié...

4 (page 72) : Dans la troisième partie, I, paragraphe 1122, rédiger comme suit le dernier alinéa :

En même temps la diversification de nos sources devra s'accroître afin de répondre à l'évolution des besoins totaux dont la croissance sera modérée par l'effort accru d'économie et de meilleure utilisation de l'énergie, par exemple, par la mise en œuvre de réseaux de distribution d'eau chaude alimentés en particulier par des installations électro-calogènes ou calogènes. L'accélération de la production d'électricité d'origine nucléaire, l'effort de stabilisation de la consommation de charbon et d'accroissement de celle du gaz complètent avec l'apparition, au bilan, des énergies nouvelles ce tableau de l'évolution souhaitable de nos approvisionnements dans la prochaine décennie.

5 (page 74) : Dans la troisième partie, I, à la fin du paragraphe 1124, insérer un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Dans le domaine de la biomasse, des initiatives vigoureuses seront déployées pour aboutir dans les meilleurs délais à des utilisations favorables à l'équilibre du bilan énergétique national.

(1) Les pages font référence au document n^o 1055 (Assemblée Nationale).

6° (page 74) : Dans la troisième partie, I, paragraphe 1125, la quatrième phrase du deuxième alinéa est complétée comme suit *in fine* :

... ainsi que la gazéification).

7° (page 83) : Dans la troisième partie, II, compléter *in fine* le paragraphe 2213, par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Les liens entre les organismes de recherche publics et privés et l'Université seront organisés de telle sorte que soit facilitée l'adaptation de l'économie française aux nouvelles conditions du marché international et que la nécessaire symbiose recherche universitaire/entreprises permette tout à la fois de diffuser les acquis de la recherche dans le secteur productif et de diversifier l'environnement scientifique des chercheurs du secteur privé. »

8° (page 83) : Dans la troisième partie, II, compléter l'intitulé du paragraphe 2214, par les mots suivants :

... et de l'artisanat.

9° (page 86) : Dans la troisième partie, II, compléter *in fine* le paragraphe 2232, par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Enfin, il est essentiel que l'industrialisation tienne compte des facteurs humains, c'est-à-dire que soient activement poursuivis les efforts tendant à garantir la participation des salariés à la résolution des problèmes qui les concernent dans l'entreprise, ainsi qu'aux fruits de l'expansion. »

10° (page 92) : Dans la troisième partie, III, paragraphe 323, la dernière phrase du premier alinéa est complétée comme suit :

C'est aussi le cas pour l'ensemble des produits alimentaires qui peuvent être tirés des mers.

11° (page 92) : Dans la troisième partie, III, paragraphe 323, après le troisième alinéa, insérer un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Les importations d'agrumes et de produits tropicaux constituent l'un des principaux postes déficitaires de notre balance commerciale. Lors de la préparation du VIII^e Plan, il sera examiné les moyens permettant de renforcer les productions des Départements et Territoires d'Outre-Mer avec l'objectif, en fin de Plan, que notre dépendance en ce domaine soit réduite de façon sensible. Il sera étudié notamment les moyens techniques et financiers qui seraient éventuellement nécessaires afin d'atteindre cet objectif tout en contribuant à une amélioration de la situation de l'emploi dans les D. O. M. et les T. O. M., ainsi qu'à une valorisation de leur agriculture. »

12° (page 102) : Dans la troisième partie, V, rédiger l'intitulé comme suit :

« V. — Assurer la priorité à la politique de promotion de la famille et consolider la protection sociale des Français, tout en maîtrisant le coût global des transferts sociaux et des dépenses de santé. »

13° (page 105) : Dans la troisième partie, V, paragraphe 521, rédiger comme suit le deuxième alinéa :

« Le Gouvernement étudiera, dans le cadre du VIII^e Plan, les mesures susceptibles de contribuer à relever le taux de fécondité au-dessus du niveau de remplacement des générations. »

14" (page 105) : Dans la troisième partie, V, paragraphe 521, troisième alinéa, après la première phrase, insérer la phrase suivante :

« Cet effort mérite d'être poursuivi au cours du VIII^e Plan, en vue de réduire le décalage croissant entre la naissance du premier et du deuxième enfant, ainsi que de faciliter l'accueil du troisième enfant. »

15" (page 111) : Dans la troisième partie, VI, paragraphe 612, compléter *in fine* l'avant-dernier alinéa par la phrase suivante :

« La réduction des obstacles à la mobilité résidentielle sera recherchée par un allègement des procédures liées aux mutations. »

16" (page 111) : Dans la troisième partie, VI, paragraphe 613, compléter *in fine* le deuxième alinéa par la phrase suivante :

Elles ne peuvent pas non plus, sauf dans de très rares exceptions, bénéficier de ce contact direct et personnel avec la nature que constitue la mise à disposition d'un petit jardin familial de deux à trois ares. »

17" (page 112) : Dans la troisième partie, VI, paragraphe 621, dans la cinquième phrase du premier alinéa, après les mots :

« ...comportant des espaces publics... »

insérer les mots suivants :

« ... ou semi-publics (en particulier : jardins familiaux)... (Le reste sans changement.)