

N° 60

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au proces-verbal de la séance du 23 novembre 1981

AVIS

PRESENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME XI

PLAN

Par M. Bernard BARBIER,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : M. Michel Chauty, président ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amedée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gerard Ehlers, Roland Grimaud, Paul Guillaumot, Remi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardeche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Moission, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegnèst, Richard Pouille, Maurice Prevoteau, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Springard, Pierre Tainan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Valade, Frédéric Warth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 450 et annexes, 470 [annexe 22], 475 (tome XII), et in-8° 57.

Sénat : 57 et 58 annexe 20 (1981-1982).

Loi de Finances. Plan

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I.- LES MOYENS DES ORGANISMES DE PLANIFICATION	4
A. Le Commissariat général du Plan	4
B. Les organismes rattachés	5
1. Le Centre d'études des revenus et des coûts (C.E.R.C.)	5
2. Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (C.E.P.I.I.)	6
3. Le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (C.R.E.D.O.C.)	7
4. Le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à l'économie (C.E.P.R.E.M.A.P.)	8
5. Le Comité d'organisation des recherches appliquées pour le développement économique et social (C.O.R.D.E.S.)	8
II. LA PREPARATION DU PLAN INTERIMAIRE ET LA SITUATION ECONOMIQUE	9
A. L'élaboration du plan de deux ans	9
B. Le contexte économique du plan de deux ans	13
EXAMEN EN COMMISSION	17

MESDAMES, MESSIEURS,

Pour la première fois depuis de nombreuses années, au moment où le Parlement se prononce sur le projet de loi de finances, la France n'a pas de plan de développement économique et social. La période du VIIe Plan est close depuis le 31 décembre 1980 ; le projet de plan intérimaire couvrant la période 1982-1983 n'est pas encore approuvé par les Assemblées.

On doit d'autre part relever la nouvelle répartition des compétences gouvernementales suivant laquelle le Commissariat général du plan et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ne dépendent plus directement du Premier Ministre, mais sont placés sous l'autorité d'un ministre d'Etat. Une structure gouvernementale de ce type avait été retenue il y a quelques années, mais elle n'eut qu'une existence éphémère. Cette formule a le mérite de la cohérence, mais l'entreprise est délicate ; en effet, contrairement au Premier Ministre, le Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire n'est pas habilité à prononcer des arbitrages lors de la définition des objectifs du plan ou à l'occasion de la mise en oeuvre de celui-ci.

Il faut enfin rappeler ici que le Parlement est saisi actuellement du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui tend notamment à conférer au plan une valeur contraignante qu'il n'avait pas jusqu'à maintenant. Le texte soumis au Sénat prévoit que les interventions économiques des communes, des départements et des régions ne devront pas contrevenir aux règles d'aménagement du territoire inscrites dans le plan. Ce texte précise également que les plans régionaux devront respecter les orientations du plan national, ainsi que les normes et critères fixés par la loi portant approbation de celui-ci. L'application de telles dispositions suppose un accroissement considérable des moyens des administrations compétentes, en particulier du Commissariat général du plan. Celui-ci devrait normalement être investi d'une mission de contrôle du respect des règles inscrites dans le plan.

L'examen du projet de budget du Commissariat général du plan pour 1982 se situe donc dans un contexte inhabituel.

Votre commission procédera à l'examen des moyens du Commissariat général du plan et des institutions qui dépendent de celui-ci, elle évoquera ensuite la préparation du plan intérimaire et la situation économique présente.

I.- LES MOYENS DES ORGANISMES DE PLANIFICATION

Le projet de loi de finances pour 1982 comporte une augmentation importante des moyens du Commissariat général du plan et des organismes rattachés à celui-ci. L'ensemble des dépenses ordinaires -82,8 millions de francs- s'accroît de 36,92 % ; pour les dépenses en capital, -autorisations de programme : 15,7 millions de francs ; crédits de paiement : 13 millions de francs- les augmentations sont de 16,3 % pour les autorisations de programme et 23,8 % pour les crédits de paiement.

En ce qui concerne les dépenses ordinaires, la progression des crédits concerne principalement les moyens des services, les dotations du titre III augmentant globalement de 40 %, alors que la subvention au C.R.E.D.O.C. s'accroît seulement de 16,3 % et que celle affectée aux actions d'information économique reste stable.

L'accroissement des dépenses de personnel est la conséquence des recrutements opérés en application de la loi de finances rectificative de juillet 1981 -21 contractuels, donc 14 chargés de mission- et des créations d'emplois proposées en 1982 -10 titulaires et 4 contractuels-. La très forte progression du chapitre « autres rémunérations » résulte pour partie d'une nouvelle imputation des indemnités de vacances qui figuraient précédemment au chapitre « indemnités et allocations diverses ». On relève d'autre part les augmentations très importantes des crédits destinés à la réalisation et à la diffusion des travaux du Commissariat et des Commissions, ainsi que des remboursements à diverses administrations.

A. LE COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

Pour 1982, 47,4 millions de francs sont demandés pour le Commissariat général du plan, soit près de 30 % de plus que pour l'ensemble de l'année 1981.

Le projet de budget pour 1982 prévoit 29,8 millions de francs pour les *dépenses de personnel*. La loi de finances rectificative de juillet 1981 a créé 13 emplois contractuels nouveaux au Commissariat général du plan, dont 9 chargés de mission. Il est proposé pour 1982 de créer 6 emplois de chargés de mission supplémentaires, de transformer 4 emplois contractuels de secrétaires -créés en juillet dernier- en emplois titulaires de secrétaires administratifs et de créer un emploi supplémentaire dans cette même catégorie. On doit rappeler que les créations d'emplois intervenues en juillet dernier étaient principalement destinées à remplacer les agents récemment affectés dans des cabinets ministériels.

Votre commission approuve ce renforcement des moyens en personnel du Commissariat général du plan qui disposera ainsi en 1982 de 208 agents titulaires et contractuels auxquels s'ajoutent des collaborateurs occasionnels rémunérés sur des crédits de vacances. En 1981, 39 personnes ont été employées dans ces conditions.

Quant au statut des personnels permanents, il faut noter que le ministère du plan étudie actuellement avec les ministères du budget et de la fonction publique le problème de la titularisation des personnels contractuels du Commissariat.

Les *crédits de matériel et de fonctionnement* prévus pour 1982 enregistrent une progression nettement plus importante : + 77 par rapport à 1981 ; 17,4 millions de francs sont demandés, au lieu de 9,8 millions en 1981. Il faut cependant noter que, sur ce total, 5 millions de francs ne sont pas reconductibles.

L'augmentation des crédits prévus pour la réalisation et la diffusion des travaux du Commissariat général du plan et des Commissions est motivée par la préparation du rapport sur les options du plan qui suivra le plan intérimaire.

Votre commission relève avec satisfaction l'augmentation des crédits destinés aux travaux et enquêtes (+ 48 %), alors que ceux-ci avaient diminué en 1981 par rapport à l'exercice précédent. Ces crédits qui représentent plus de la moitié de l'ensemble des crédits de matériel et de fonctionnement sont indispensables à la mission du Commissariat général du plan.

On signalera en outre l'augmentation importante, et non reconductible, des crédits du chapitre « remboursement à diverses administrations » destinés au paiement de dépenses imprévues dues aux P.T.T. lors de la préparation du plan intérimaire.

B. LES ORGANISMES RATTACHÉS

1° Le Centre d'études des revenus et des coûts (C.E.R.C.)

Ce Centre, connu pour la qualité de ses travaux sur les revenus, les prix et les coûts, voit son budget augmenter de 20 % en 1982 : la dotation proposée est de 12,9 millions de francs pour 1982, au lieu de 10,7 millions de francs en 1981.

Les effectifs du personnel sont restés stables depuis 1978. Le départ récent de plusieurs chargés de mission dans des cabinets ministériels a motivé la création de deux emplois de chargés de mission dans la loi de finances rectificative de juillet 1981. La création d'un emploi contractuel de chargé de mission supplémentaire et d'un poste de secrétaire administratif titulaire sont

demandés pour 1982. L'effectif budgétaire total du personnel du Centre sera ainsi porté à 45.

L'évolution des crédits destinés au matériel et au fonctionnement des services est beaucoup moins favorable : en effet, l'accroissement des dotations est modeste (+ 9 % par rapport à 1981) et il est consacré en majeure partie à l'augmentation des loyers. Les dépenses d'informatique augmentent de 10 %. Les crédits destinés aux enquêtes, qui représentent la moitié des crédits de matériel et de fonctionnement des services n'augmentent que de 0,7 % par rapport à 1981. La dotation afférente aux éditions progresse seulement de 8,7 %.

On rappellera brièvement les activités du C.E.R.C. en 1981. Cet organisme a continué ses travaux informatiques sur les salariés de l'industrie et du commerce, il a commencé l'exploitation informatique de l'enquête sur le revenu, le niveau de vie et l'épargne des ménages d'agriculteurs. Le C.E.R.C. doit également poursuivre ses travaux sur l'hospitalisation privée destinés notamment à mettre en évidence certaines déterminantes des coûts selon les types d'établissement. A la demande du Premier Ministre, trois études nouvelles ont été commencées en mars dernier, elles concernent : l'indemnisation du chômage et son financement en France et dans d'autres pays européens ; les conséquences du décès du chef de famille sur les ressources des ménages ; l'étude de la concurrence, des prix et du coût de la distribution dans le secteur des appareils ménagers.

Quant aux *publications*, on relève la parution d'une étude sur la participation des salariés aux fruits de l'expansion, le troisième rapport de synthèse sur les revenus des Français ainsi que des études relatives au système hospitalier privé et aux salariés de l'industrie et du commerce.

En 1982, outre les trois études précitées commandées en mars 1981, le C.E.R.C. poursuivra une analyse comparée des inégalités de salaires en France et dans les pays de la Communauté économique européenne. Il devrait se voir confier par le Ministre d'Etat, ministre du plan, une étude sur les cotisations sociales ainsi que l'élaboration d'un système d'observation des revenus des catégories privilégiées.

2° Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (C.E.P.I.I.)

Créé beaucoup plus récemment que le C.E.R.C., ce Centre a pour vocation l'étude de l'environnement économique international et l'analyse des économies étrangères.

Le projet de loi de finances pour 1982 attribue au C.E.P.I.I. 11 millions de francs, au lieu de 8,2 millions de francs en 1981.

En juillet dernier, 6 postes nouveaux, dont 3 emplois de chargés de mission ont été créés. Pour 1982, il est proposé de transformer 2 emplois contractuels de secrétaires en emplois de secrétaires administratifs titulaires et de créer 5 emplois supplémentaires : 3 chargés de mission contractuels et 2 secrétaires administratifs titulaires.

Votre commission approuve ce renforcement des moyens en personnel du C.E.P.I.I. L'interdépendance croissante des économies, rançon du développement du commerce international et l'alourdissement de la contrainte extérieure sur l'économie nationale rendent indispensable une connaissance approfondie des structures économiques étrangères et des évolutions des industries concurrentes.

Le C.E.P.I.I. a participé activement à la préparation du plan intérimaire en ce qui concerne notamment l'analyse de la contrainte extérieure et la reconquête du marché intérieur. Le rôle croissant du C.E.P.I.I. dans l'élaboration du plan et la situation actuelle de ses agents, gérés dans les mêmes conditions que les chargés de mission du Commissariat général du plan, conduisent à s'interroger sur le statut de ces personnels et à se demander s'il ne serait pas opportun de faire de ce Centre un service du Commissariat général du plan.

3° Le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (C.R.E.D.O.C.)

Le C.R.E.D.O.C. est une association de la loi de 1901 qui bénéficie de la part du Commissariat général du plan, d'une subvention qui représente un peu moins de la moitié de son budget. Pour 1982, la subvention attribuée par le Commissariat général du plan passe de 8,1 à 9,4 millions de francs.

Les dépenses de personnel représentent un peu moins des deux tiers du budget de ce Centre qui regroupe des personnels soumis à des statuts très divers. On recense 14 chercheurs du Centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.), 4 universitaires et 22 chercheurs ayant un statut de droit privé.

Les trois départements du C.R.E.D.O.C. continuent respectivement leurs travaux sur la redistribution et l'économie sociologique, l'économie médicale, les aspirations des ménages et l'analyse sociale.

En 1982, on prévoit notamment la réalisation d'une enquête permanente sur les prescriptions médicales et l'élaboration des comptes de la santé. On envisage également l'exécution d'une enquête sur les conditions de vie et les aspirations des Français, ainsi que divers travaux sur la consommation marchande et non marchande, le comportement du consommateur, l'efficacité des politiques sociales et les relations du travail.

4° Le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquée à l'économie (C.E.P.R.E.M.A.P.)

Comme le C.R.E.D.O.C., cette association reçoit du Commissariat général du plan une subvention qui constitue l'essentiel de ses ressources. Il est proposé d'attribuer, en 1982, 8 millions de francs au C.E.P.R.E.M.A.P., soit plus de 90 % de son budget prévisionnel, affecté principalement à des rémunérations de personnel.

Le programme à moyen terme du C.E.P.R.E.M.A.P. est axé sur les thèmes suivants : le rôle du plan dans une économie industrielle de type mixte, soumise à des contraintes extérieures ; le rôle de l'Etat et l'équilibre à moyen et long terme des dépenses publiques ; la croissance et le développement économique à long terme ; l'articulation des politiques à court, moyen et long terme.

5° Le Comité d'organisation des recherches appliquées pour le développement économique et social (C.O.R.D.E.S.)

Conformément à sa dénomination, le C.O.R.D.E.S. n'est pas une institution permanente au même titre que le Commissariat général du plan ou les organismes dépendant de ce dernier. Le projet de budget pour 1982 comporte pour le C.O.R.D.E.S. une subvention de 15,7 millions de francs en autorisations de programme et 13 millions de francs en crédits de paiement, au lieu respectivement de 13,5 et 10,5 millions de francs en 1981.

Des organismes très divers –des universités, le C.N.R.S., des instituts universitaires, des associations– effectuent des études pour le compte du C.O.R.D.E.S..

II.- LA PREPARATION DU PLAN INTERIMAIRE ET LA SITUATION ECONOMIQUE

Peu après son entrée en fonction, le Gouvernement a décidé l'élaboration du plan de deux ans pour les années 1982 et 1983 ; il a annoncé son intention de renouveler fondamentalement les méthodes et le contenu du futur plan qui couvrira la période suivante. Cette démarche se situe dans un contexte économique difficile.

A. L'ELABORATION DU PLAN DE DEUX ANS

Dans sa lettre de mission au Ministre d'Etat, ministre du plan et de l'aménagement du territoire, le Premier Ministre précise que le plan de deux ans exprime la volonté du Gouvernement de « restituer » à la planification un rôle majeur dans l'orientation et l'exécution de la politique économique et sociale à moyen terme.

L'objectif du Gouvernement est de mettre en oeuvre un *plan de redressement* afin de poursuivre dans le plan quinquennal suivant la « transformation en profondeur de la société française ».

L'impératif premier du plan de deux ans –qui ne doit pas être exhaustif– est de mener une politique pour l'emploi.

Il faut souligner le caractère ambitieux d'un projet qui, malgré la brièveté des délais, doit proposer des mesures structurelles ayant un effet significatif à moyen terme, assurer la cohérence des actions et leur contribution au rétablissement des grands équilibres tout en donnant à celles-ci « une traduction concrète et immédiatement perceptible par l'opinion publique ».

Conformément aux instructions du Premier Ministre, les partenaires sociaux ont été associés à la préparation du plan de deux ans au sein d'une commission réunissant des représentants de diverses organisations et des administrations et une consultation des régions a été organisée.

Peu après la constitution de la commission précitée, six groupes administratifs et un groupe restreint, chargé de la stratégie macro-économique, ont été créés.

Les membres de la commission ont été invités à participer aux travaux des sous-groupes créés en son sein, selon l'intérêt porté aux thèmes des six groupes administratifs.

Les travaux des six groupes administratifs ont été axés sur les thèmes suivants.

Le *groupe « emploi »* a procédé à un constat de départ et à une analyse des perspectives spontanées de la situation de l'emploi, il a été chargé d'étudier les éléments d'une stratégie économique d'ensemble favorable à l'emploi et d'examiner les instruments de la politique de l'emploi. Le mandat du groupe était de proposer une politique tendant à :

- préserver les emplois et assurer les reconversions nécessaires,
- réamorcer une dynamique de création d'emplois,
- progresser vers moins d'inégalité devant l'emploi et plus de solidarité devant le chômage.

Le *groupe « contrainte extérieure et reconquête du marché intérieur »* a été chargé de présenter :

- un inventaire à un niveau aussi fin que possible des éléments de force et de faiblesse de notre commerce extérieur articulé avec une analyse de l'appareil productif ;

- un bilan des éléments qui contribuent à l'équilibre extérieur ainsi qu'une analyse de notre endettement extérieur ;

- un examen des relations économiques avec l'ensemble de nos partenaires ;

- un exposé sur la spécialisation internationale.

- des éléments d'appréciation sur les politiques de taux de change, leur lien avec la compétitivité et la structure de l'appareil productif ;

- un examen des différents modes d'internationalisation des entreprises françaises et d'intervention en France des entreprises étrangères ;

- un examen des mécanismes de financement du commerce extérieur ;

- des propositions sur un nombre limité de mesures contribuant à développer les exportations.

Le mandat du *groupe « environnement de l'entreprise »* concernait notamment :

- une réflexion sur les prélèvements obligatoires supportés par les entreprises ;

- les conditions d'un redémarrage durable de l'investissement productif lié directement à la rentabilité des entreprises et à une certaine confiance dans l'avenir ;

- les rapports production/distribution ;
- l'environnement légal et réglementaire des entreprises ;
- l'information des entreprises ;
- la formation ;
- l'examen des différentes aides aux entreprises.

Le groupe « *énergie et matières premières* » a été chargé d'analyser les enjeux et les contraintes de la politique énergétique et de proposer des mesures dans les domaines suivants :

- l'environnement international et la coopération ;
- les relations entre l'énergie et l'économie ;
- la demande d'énergie et les offres décentralisées ;
- les grands moyens nationaux de production d'énergie ;
- l'énergie et l'information ;
- l'approvisionnement en matières premières et la compétitivité de l'économie.

Le groupe « *recherche et développement technologique* » a eu pour tâche d'effectuer un cadrage des moyens nécessaires –tant publics que privés, civils ou militaires– à la fois en termes de financement et en termes d'exécution et de préciser l'évolution souhaitée des grands équilibres de la recherche publique.

Le groupe a reçu mandat de porter une attention particulière aux programmes de développement technologique en cours et aux programmes à engager, en se préoccupant de l'équilibre entre ces programmes, de leurs possibilités d'inflexion et de leurs effets d'entraînement sur la recherche et l'activité industrielle.

Il s'est également préoccupé de la politique régionale de la recherche.

Le groupe « *vie quotidienne* » a été chargé de proposer des mesures tendant à l'amélioration :

- de la vie résidentielle,
- de la vie associative,
- des vacances et du temps libre.

La commission a été saisie des travaux des groupes administratifs ainsi que d'un dossier quantitatif, établi par l'I.N.S.E.E. en collaboration avec le Commissariat général du plan et comportant des projections macro-économiques tendancielles de l'économie française ainsi que des variantes analytiques.

La *consultation des régions* a été axée sur trois problèmes principaux :

- l'emploi ;
- la réforme du système national d'aides au développement régional ;
- les interventions économiques directes des collectivités décentralisées, et spécialement des régions.

A cette fin, un questionnaire a été adressé aux présidents des assemblées régionales et aux préfets de régions. Bien qu'il n'y ait pas eu de consultation formelle sur les équipements collectifs, les régions ont pu faire part de leurs priorités en ce domaine.

La lettre de mission précitée du Premier Ministre énonce *l'intention du Gouvernement de promouvoir une planification décentralisée et contractuelle avec la participation des partenaires sociaux et des collectivités locales*. Le Ministre d'Etat, ministre du plan, a précisé que *dans le cadre de la décentralisation, la responsabilité des équipements collectifs sera transférée très largement aux collectivités territoriales qui devront organiser leurs programmations dans le cadre de plans régionaux articulés avec le plan national*. En conséquence, il a invité les régions à réfléchir sur de nouvelles procédures.

La synthèse de la consultation régionale met l'accent sur l'intensité du travail de la majorité des régions et la vigueur des débats. Les organisations syndicales de salariés, les assemblées consulaires et les comités d'expansion économiques ont formulé des observations. La synthèse établie par le Commissariat général du plan fait état d'avis divergents entre les assemblées d'une même région, mais aussi de convergences. De nombreuses régions ont déjà engagé un processus de planification pour leur propre compte.

Des critiques se sont élevées contre la brièveté des délais, la méthode des questionnaires –mais cette observation n'est pas nouvelle– et la portée limitée de la consultation.

Il semble que toutes les régions sont disposées à conclure avec l'Etat des contrats prenant en compte leurs priorités. Du point de vue institutionnel, on doit relever l'importance des travaux des comités économiques et sociaux qui s'inquiètent d'une éventuelle limitation de leur rôle. Si certains conseils régionaux émettent des réserves sur les possibilités et l'opportunité des interventions économiques des collectivités locales, bon nombre de ces conseils s'estiment compétents pour assurer la liaison entre l'Etat et les collectivités, ainsi qu'entre les politiques sectorielles et spatiales.

Cette consultation des régions est une étape dans la procédure d'élaboration du plan de deux ans, elle constitue également un recueil d'informations particulièrement intéressant dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la décentralisation.

B. LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU PLAN DE DEUX ANS

L'évolution économique de la France dépend étroitement de *l'environnement international* et de la demande mondiale ; elle est marquée en particulier par la hausse du prix du pétrole qui de 1979 à 1980 a atteint en moyenne 61,2 %, la progression étant plus modérée pour 1981 (+ 11,7 %).

Les prévisions établies par les experts mettent en évidence que le rééquilibrage de la balance commerciale de la zone O.C.D.E. ne peut être que lent et difficile en raison des excédents des pays de l'O.P.E.P. et dans une moindre mesure de la hausse des matières premières importées.

La politique de désinflation menée par les Etats-Unis a eu des conséquences pour les pays européens, l'appréciation du dollar engendrant une détérioration des termes de l'échange et une augmentation de l'énergie et des matières premières importées.

Les politiques économiques de nos principaux partenaires sont également restrictives en 1981 et en 1982 alors que la France semble s'engager dans une politique de relance.

La modification récente de la parité monétaire entre le franc et le deutsche mark, devraient favoriser une plus grande compétitivité des produits français à l'exportation, en particulier à l'égard de l'Allemagne fédérale qui est notre premier partenaire commercial ; il n'en reste pas moins vrai aussi qu'avec ce pays, qui est notre premier fournisseur, les effets positifs escomptés s'en trouveront considérablement amoindris, voire annulés en raison du poids de nos importations.

En ce qui concerne l'évolution de la croissance mondiale, alors que les années 1978 et 1979 avaient connu une certaine reprise de l'activité pour 1980, on a enregistré une baisse de la demande mondiale. On attend pour la fin de l'année 1981 et l'exercice 1982 un retournement de la tendance à la récession ou à la stagnation au profit d'une reprise modérée. Ce mouvement serait soutenu par une certaine augmentation de la demande mondiale hors O.C.D.E. grâce à une détente des taux d'intérêt favorisant un certain regain d'investissement et de consommation dans les pays industrialisés.

On ne peut attendre des pays de l'O.P.E.P. qu'ils jouent un rôle moteur dans la croissance mondiale, les pays ayant les balances des paiements les plus excédentaires étant peu peuplés, et les troubles politiques perturbant le Moyen-Orient constituant un handicap au développement rapide des autres pays producteurs de pétrole.

La comparaison des perspectives de croissance en France et dans les autres pays industrialisés fait apparaître un différentiel d'environ un point de croissance du produit intérieur brut pour les années 1981 et 1982. Selon les prévisions établies pour les principaux pays développés, l'augmentation des prix devrait être ralentie en 1982 en raison notamment d'une augmentation moins rapide des prix de l'énergie, des politiques monétaires et budgétaires restrictives et d'un accroissement des taux de chômage.

Il faut souligner que le différentiel d'inflation, résultant de la comparaison du niveau des prix à la consommation en France et dans les pays étrangers industrialisés s'aggrave de façon continue depuis le premier choc pétrolier. La comparaison avec l'Allemagne fédérale est particulièrement significative : dans ce pays, la hausse des prix à la consommation atteignait 7 % en 1974, elle sera vraisemblablement de 5,4 % en 1981, la prévision étant de 4 % en 1982 ; pour les mêmes années, les taux français évoluent comme suit : 13,4 %, 13,5 %, 12,9 % ; une hausse de 12,9 % étant prévue pour l'année 1982.

La fragilité du solde positif des échanges extérieurs atteint en 1978 est apparu rapidement au cours des années suivant cet exercice. Votre Commission avait considéré dans le passé que les positions acquises sur les marchés extérieurs n'étaient pas aussi solides qu'on n'aurait pu le souhaiter ; l'expérience a malheureusement permis de vérifier cette observation. Le taux de couverture des échanges n'a pas cessé de se détériorer depuis lors : il atteignait 96,9 % en 1979 et 88,8 % en 1980. Le solde commercial (FOB-FOB) qui était de plus de 2,8 milliards de francs courants en 1978 atteignait - 13,6 milliards de francs en 1979 et - 61,8 milliards de francs en 1980.

Cette détérioration est due, en partie, au renchérissement des importations énergétiques malgré les restrictions quantitatives réalisées. Le solde de nos échanges énergétiques qui était - 62 milliards de francs en 1978 est passé successivement à - 83,85 milliards de francs en 1979, et à - 132,9 milliards de francs en 1980 ; il devrait atteindre - 169 milliards en 1981 et - 182 milliards de francs en 1982.

Certes, le solde des échanges agro-alimentaires s'est amélioré depuis 1979, mais ce résultat est imputable aux évolutions favorables des prix plutôt qu'à une transformation de la structure des échanges qui se caractérise toujours par une part importante des exportations de produits bruts ou peu transformés.

Les résultats acquis antérieurement en ce qui concerne les échanges industriels n'ont pas été consolidés, le solde positif a diminué de près de 16 milliards de francs en 1980, en raison d'une accélération de la pénétration du marché intérieur par les produits étrangers. Les parts de marché acquises par la France à l'étranger se sont réduites par rapport aux résultats observés en 1979. Cette évolution défavorable concerne en particulier les biens d'équipement professionnels et ménagers provenant principalement des Etats-Unis,

d'Allemagne fédérale et du Japon : le déficit de notre solde industriel à l'égard de ces trois pays s'est fortement accentué en 1980. En 1981, le solde des échanges industriels devrait accuser une baisse de 20 milliards de francs.

Le rapport économique et financier, annexé au projet de loi de finances pour 1982, prévoit une augmentation relativement forte du *produit intérieur brut* : 3,1 % au lieu de 0,6 % en 1981. Cet objectif est pour le moins ambitieux puisqu'il suppose un accroissement du produit intérieur brut marchand de 3,3 %. On est en droit de s'interroger sur la pertinence de telles prévisions, compte tenu des moyens retenus pour en assurer la réalisation.

En effet, une politique budgétaire de relance ne suffira probablement pas à compenser les effets déflationnistes de la politique monétaire et, notamment, l'impact des taux d'intérêt sur l'activité économique.

Votre commission s'interroge en outre sur les risques inflationnistes d'un tel budget, compte tenu de l'accélération de la *hausse des prix* pendant la période récente, même si cette politique expansionniste a des effets positifs sur le marché de l'emploi.

Le Gouvernement estime qu'un lent processus de désinflation est amorcé. Le rythme d'augmentation des prix intérieurs s'était accéléré en 1979 et pendant le premier semestre 1980, une certaine décélération ayant été enregistrée pendant le reste de l'exercice 1980. Cependant depuis le début de l'année 1981 les prix à la consommation ont augmenté très rapidement, notamment en raison de l'alourdissement de la facture énergétique, des ajustements des tarifs publics et de la hausse des prix des services du secteur privé. Le Gouvernement semble considérer que l'été qui vient de s'écouler a marqué la fin d'une phase aiguë d'inflation, un ralentissement lui paraissant probable pour l'année 1982, il estime possible de tendre vers un taux de 10 % à la fin de cet exercice.

Votre commission s'interroge sur la validité de telles prévisions et craint que celles-ci ne s'avèrent trop optimistes au cours de l'année 1982.

Depuis plusieurs années la lente et irrépressible montée du *chômage* constitue un problème majeur de l'économie française. Depuis le début de l'année 1981, on a assisté à un tassement des effectifs employés hors agriculture et services non marchands ; le mouvement de diminution de l'emploi industriel observé depuis plusieurs années se confirme, il est loin d'être compensé par l'augmentation de l'emploi tertiaire considéré comme la principale réserve d'emploi dans la période récente.

Le Gouvernement escompte de la réduction de la durée du travail des résultats bénéfiques pour l'emploi : il considère que celle-ci pourrait provoquer en 1982, la création de 50 000 à 100 000 emplois nouveaux.

Simultanément, force est de constater l'augmentation constante du nombre des demandes d'emploi non satisfaites. En un an, de fin juillet 1980 à fin

juillet 1981, le nombre de demandes d'emploi non satisfaites est passé de 1 470 000 à 1 849 000. Les comparaisons sont rendues malaisées par la modification des règles de gestion de l'agence nationale pour l'emploi, néanmoins, nul ne peut contester l'augmentation continue du chômage depuis un an et en particulier depuis le début de 1981.

C'est donc dans un contexte particulièrement difficile que le projet de plan intérimaire pour les deux ans à venir sera soumis au Parlement. Votre commission a tenu à rappeler brièvement ces éléments de réflexion avant d'exposer, le moment venu, son opinion sur le projet qui sera présenté par le Gouvernement.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'exposé de M. Bernard Barbier, M. Fernand Lefort s'est félicité de la mise en place d'une planification décentralisée axée sur la lutte contre les inégalités et il s'est inquiété du bilan d'exécution du VIIe Plan.

*
**

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission a émis un avis **favorable** à l'adoption des crédits du Commissariat général du Plan inscrits dans le projet de loi de finances pour 1982, adopté par l'Assemblée nationale.