

N° 351

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juin 1983.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur
l'élaboration de la première loi du IX^e Plan.*

Par M. Jacques MOSSION,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Bernard Barbier, président ; Daniel Millaud, Michel Rigou, Jacques Braconnier, René Regnault, vice-présidents ; Louis Minetti, secrétaire ; André Bohl, Maurice Janetti, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Jacques Moission, Georges Mouly, Bernard Pellarin, Roger Rinchet, Jacques Valade.

Plan. - Commerce extérieur - Commission nationale de planification - Consommation - Entreprises - Investissement - Régions.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. – Le processus d'élaboration de la première loi de Plan	5
1 ^o <i>L'élaboration du rapport accompagnant la première loi de Plan</i>	6
a) La consultation régionale	6
b) Le document d'orientation	8
c) Les travaux de la Commission nationale de planification	11
d) Le rapport préparé par le Gouvernement	13
2 ^o <i>Appréciation du processus d'élaboration</i>	14
a) La Commission nationale de planification	14
b) La liaison entre le Plan national et les plans des régions	17
II. – Quelques enseignements des simulations macro-économiques	21
1 ^o <i>Le poids de la contrainte extérieure</i>	26
a) L'influence de la croissance étrangère	26
b) L'équilibre extérieur	27
2 ^o <i>L'influence de la politique salariale</i>	29
3 ^o <i>L'évolution du marché du travail</i>	31
III. – Réflexions générales sur le rapport préparé par le Gouvernement	33
1 ^o <i>Le refus du protectionnisme</i>	36
2 ^o <i>La politique en faveur des entreprises</i>	37
a) La restauration de l'autofinancement	37
b) La modification du partage entre consommation et investissement	39
c) La redéfinition des orientations de l'investissement	39
3 ^o <i>L'emploi</i>	41
Conclusion	45
Annexe I. – Composition de la Commission nationale de planification	47
Annexe II. – Les contrats de plan	48
Annexe III. – Les programmes prioritaires d'exécution	50

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce premier rapport de la délégation du Sénat pour la planification ne peut commencer que par le rappel de la mission que le législateur a entendu assigner à la délégation et par l'exposé de la manière dont celle-ci envisage de la remplir.

Les délégations pour la planification ont été créées par l'article 2 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification :

« I. - Il est constitué dans chacune des Assemblées du parlement une délégation parlementaire pour la planification composée de quinze membres.

« II. - Ces délégations parlementaires sont chargées d'informer l'Assemblée dont elles sont issues sur l'élaboration et l'exécution des plans. A cette fin, le Gouvernement leur communique tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

« III. - Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux Assemblées. »

Ces dispositions sont beaucoup plus succinctes que celles qui sont à l'origine des trois sortes de délégations qui existent déjà à ce jour (délégation pour la communication audiovisuelle, délégations pour les Communautés européennes, délégation pour les problèmes démographiques). C'est pourquoi il n'est pas inutile, afin de mieux éclairer la volonté du législateur, de jeter un regard sur les travaux préparatoires de la loi.

Les dispositions relatives aux délégations pour la planification résultent d'un amendement parlementaire présenté à la commission des Finances de l'Assemblée nationale. Cet amendement, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Rapporteur de la Commission, n'a fait l'objet d'aucune remise en cause dans la suite des débats. Le désaccord entre les deux Assemblées n'a porté que sur l'importance respective de la représentation de l'Assemblée nationale et du Sénat dans la délégation commune aux deux Assemblées qui était proposée ; il s'est résolu par la création d'une délégation par Assemblée.

Les déclarations des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que celles du ministre du Plan, sont concordantes pour définir la mission des délégations :

- les délégations doivent être associées « à tout le processus d'élaboration du Plan et pas seulement à sa phase ultime » et sont investies d'une « mission de suivi de l'exécution » ;
- les délégations doivent « informer les Assemblées dont elles émanent tout au long du processus de planification » et sont, à cette fin, « associées au processus de planification sur toute sa durée » ;
- « chacune de ces délégations fera séparément rapport à l'Assemblée qui l'aura désignée ».

A partir des dispositions législatives qui les instituent et des déclarations qui ont présidé à leur création, on peut tenter de cerner de manière plus précise la raison d'être et la place de ces délégations.

L'idée d'un suivi **constant** des travaux de planification – tant au stade de l'élaboration que de l'exécution – revient sans cesse dans les débats préparatoires. L'institution des délégations pour la planification semble bien répondre à la volonté de charger un organe d'assurer une information **permanente et continue** du Parlement sur la planification. On comprend dès lors la création de délégations à côté des commissions permanentes compétentes ; celles-ci couvrent un domaine d'activité si vaste que, compte tenu de la mission législative qui leur est par ailleurs impartie, elles peuvent difficilement trouver le temps de fournir une information permanente et continue sur un sujet précis durant une période couvrant plusieurs années.

Il est évident que cette information permanente et continue trouvera sa pleine raison d'être lors de l'exécution du Plan qui aura été approuvé par le Parlement. Toutefois, le législateur ayant également chargé la délégation d'une tâche d'information sur l'élaboration des plans, la délégation du Sénat a décidé de déposer en 1983 deux rapports d'information, l'un sur l'élaboration de la première loi de Plan et l'autre sur l'élaboration – qui s'engage dès à présent – de la seconde loi de Plan.

Le rapport qu'elle dépose aujourd'hui sur le Bureau du Sénat se veut donc une contribution à l'information de ce dernier avant que ne s'ouvrent les débats au Parlement sur le projet de première loi de Plan. Se voulant une réflexion en amont de ces débats et une introduction aux travaux auxquels vont se livrer prochainement les commissions permanentes du Sénat, il s'articule autour de trois thèmes :

- le processus d'élaboration de la première loi de Plan ;
- les enseignements des simulations macro-économiques de l'économie française sur la période 1983-1988 ;
- quelques réflexions générales sur le rapport déposé par le Gouvernement.

I. - LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA PREMIÈRE LOI DE PLAN

C'est la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification qui a déterminé la procédure d'élaboration du Plan.

Ayant précisé que le Plan « détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre », elle distingue les deux lois de Plan :

a) La première loi de Plan définit :

- les choix stratégiques ;
- les objectifs ;
- les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus.

Le rapport que le Gouvernement soumet au Parlement indique :

- les domaines dans lesquels il est recommandé que s'engagent des négociations entre partenaires sociaux et économiques en fonction des objectifs du Plan ;
- les domaines où, et les Etats avec lesquels, il serait souhaitable d'engager des négociations en vue de la conclusion d'accords ou de programmes de coopération.

b) La seconde loi de Plan définit les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de Plan.

C'est à cette seconde loi de Plan - dont le Parlement ne sera saisi qu'à l'automne - qu'il revient :

- de prévoir l'évolution de certaines dépenses ou recettes publiques ;
- de définir des programmes prioritaires d'exécution ;
- de fixer les orientations en matière de prélèvements et de transferts sociaux ;

- d'indiquer l'objet et la portée des contrats de plan que l'Etat doit souscrire avec les régions.

Nous rappellerons d'abord le processus qui a conduit à l'élaboration du rapport accompagnant la première loi de Plan que le Conseil des ministres a adopté le 18 mai dernier, puis nous exposerons quelques éléments d'appréciation de ce processus.

1° L'ÉLABORATION DU RAPPORT ACCOMPAGNANT LA PREMIÈRE LOI DE PLAN.

Le schéma d'élaboration du rapport de la première loi de Plan est ainsi fixé par la loi portant réforme de la planification :

a) Chaque région fait connaître au Gouvernement les priorités du développement de ses activités productives.

b) Le Gouvernement élabore, au vu de cette consultation des régions, un document d'orientation. Ce document est soumis à la Commission nationale de planification et transmis aux régions à titre d'information.

c) La Commission nationale de planification, après avoir conduit les consultations nécessaires, remet un rapport au Gouvernement.

d) Sur la base de ce rapport, le Gouvernement élabore le projet de première loi de Plan qu'il soumet au Conseil économique et social, puis au Parlement.

Ce schéma - qui a été scrupuleusement respecté - s'est déroulé sur une période proche d'une année, de juillet 1982 à juin 1983.

a) La consultation régionale.

Le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire a, par lettre du 28 avril 1982, demandé aux présidents de conseils régionaux de lui adresser, avant le 31 juillet 1982, deux documents :

- l'un relatif à l'avis de la région sur le Plan national ;
- l'autre décrivant un avant-projet de développement des activités productives de la région.

Malgré la brièveté du délai qui leur était imparti, les régions ont pu, dans l'ensemble, procéder à une large consultation auprès des départements, assemblées consulaires, organisations syndicales et professionnelles. Plusieurs délibérations des conseils régionaux font en outre référence aux travaux des conseils économiques et sociaux.

Au-delà des divergences qui caractérisent les stratégies différentes proposées par les régions, un certain consensus semble se dégager des documents régionaux autour de quelques grandes idées :

- Le chômage est la préoccupation dominante des régions qui estiment que la lutte pour l'emploi, plus particulièrement en faveur des jeunes, doit être la priorité essentielle du IX^e Plan. On notera en outre qu'il est fréquemment indiqué dans les réponses des régions que la croissance économique nécessaire à la résorption du chômage implique, pour être durable, la maîtrise de l'inflation et la limitation du déficit extérieur et du déficit des finances publiques.

- L'axe principal des stratégies économiques proposées par les régions passe par la rénovation de l'appareil productif et plus particulièrement de l'industrie afin, notamment, d'assurer un meilleur équilibre de nos échanges extérieurs. L'accent est mis sur le tryptique « appareil industriel - recherche-développement - éducation, formation permanente ».

- Le desserrement de la contrainte énergétique est unanimement jugé vital pour l'économie française.

- De nombreuses régions estiment que le développement social et culturel, et notamment les équipements collectifs, ne doivent pas être sacrifiés au développement économique.

- Le développement harmonieux du territoire est considéré comme un des moyens essentiels de la lutte contre la crise. A ce titre, de nombreuses régions ont demandé que la politique d'aménagement du territoire soit intégrée dans la stratégie générale du IX^e Plan et que, tout en étant globale et décentralisée, elle traduise l'expression de la solidarité nationale en faveur des régions les plus défavorisées.

- Le protectionnisme et l'isolationnisme sont refusés par les régions qui expriment fréquemment le souhait d'une plus grande solidarité avec les pays de la Communauté économique européenne et avec les pays méditerranéens.

b) Le document d'orientation.

L'élaboration de ce document n'est pas allée sans quelques péripéties qu'il n'est pas inutile de retracer.

Le 8 septembre 1982, M. Michel Rocard, ministre du Plan, ouvre les travaux de la Commission nationale de planification – dont il est de droit le président – en prononçant un discours retentissant. Sans concession et sans optimisme irréaliste, la première partie de ce discours est consacrée à un sombre tableau de l'économie française au seuil du IX^e Plan ; et tout d'abord du contexte dans lequel elle s'inscrit :

« Ce n'est pas une crise que nous vivons, mais une gigantesque mutation. La seule chose que nous sachions aujourd'hui est qu'elle nous entraîne vers un nouvel état du monde où la croissance sera faible sinon nulle, les protections sociales quantitatives stagnantes, la compétition internationale de plus en plus âpre, et l'instabilité, voire l'insécurité, généralisées. »

Puis vient un exposé des handicaps propres à notre pays (l'affaiblissement relatif de notre appareil de production – avec ses corollaires que sont le déficit du commerce extérieur et la dégradation de la situation financière des entreprises –, l'accoutumance à l'inflation, l'insuffisance du dialogue social, l'absence d'une longue tradition industrielle) qui s'accompagne d'un appel à la rigueur :

« On ne distribue que ce que l'on a produit ; la richesse des entreprises et celle de la nation sont des quantités limitées ; toute prestation gratuite a un coût ; il n'y a de trésor caché ni dans les entreprises, ni dans les banques, ni dans les caisses de l'Etat... »

et du rappel des handicaps que nous avons en commun avec tous les pays développés (montée des transferts sociaux plus rapide que la production, difficulté croissante à équilibrer les comptes publics, crise de société touchant le système éducatif, les formes de la vie urbaine et l'inquiétude pour la sécurité).

Enfin, le ministre du Plan prend acte des « mécomptes » et du « dérapage » du Plan intérimaire :

« Les orientations du Plan intérimaire en matière de gestion économique, sociale et financière, ont connu de graves dérapages notamment en ce qui concerne la vitesse d'accroissement des prestations sociales, les surcharges imposées aux entreprises, de manière directe ou indirecte, et l'insuffisance de l'effort pour les économies d'énergie. »

Cette analyse pessimiste contrastait avec les propos délibérément optimistes que tenait au même moment le Premier ministre. La divergence devait se révéler avec une particulière acuité lors de la préparation du document d'orientation. Au terme d'un comité interministériel qui se tint le 13 septembre sous la présidence du Premier ministre, le document préparatoire élaboré par le ministre du Plan devait en effet être retourné à ce dernier, à charge pour lui d'en remanier le texte qui n'était pas jugé conforme aux souhaits du Premier ministre, notamment en matière de croissance et d'emploi.

Il n'est certes pas possible de connaître avec précision les considérants qui ont présidé au report de l'adoption du texte présenté par le ministre du Plan car les conseils interministériels se tiennent fort évidemment à huis clos, mais le commentaire qu'en donnait le 16 septembre le journal *Le Monde* paraît assez révélateur :

« " Prière de repeindre en rose " : c'est ainsi que l'entourage du ministre du Plan interprète la consigne donnée à M. Rocard par ceux de ses collègues qui ont pris nettement position contre les analyses contestées. »

Ces difficultés retardaient d'une quinzaine de jours la soumission à la Commission nationale de planification du document d'orientation qui fut finalement approuvé par le Conseil des ministres le 5 octobre 1982. Malgré les péripéties de son élaboration, ce document reste dans la lignée du discours prononcé le 8 septembre par le ministre du Plan ; tout au plus peut-on constater que le tableau dressé y est un peu moins noir que celui du 8 septembre (1).

Le texte soumis à la Commission nationale de planification se présente lui-même comme un document d'orientation qui traduit l'analyse que fait le Gouvernement de la crise et qui vise à amorcer les réflexions préalables à l'élaboration de la première loi de Plan. Si l'on veut situer ce document dans l'évolution de la pensée gouvernementale depuis deux ans, il semble que le mieux soit de citer des extraits du passage consacré aux « enjeux du IX^e Plan ».

(1) Il n'est pas inintéressant de citer la réponse de M. Rocard, en février 1983, à un journaliste qui l'interrogeait sur sa « copie » sur le IX^e Plan qui avait été « recalée » par le Premier ministre : « La phrase terrible annonçant une croissance extrêmement lente, voire nulle, jusqu'au rééquilibrage de notre balance des paiements a été maintenue dans le texte final. Simplement, la troisième et la quatrième partie du document ont été interverties, de manière à montrer les outils et les chances de la France avant d'énumérer les obstacles à vaincre : c'est une logique qui se défend. » (*L'Expansion*, 4-17 février 1983.)

Deux développements dans ce passage. Le premier s'intitule : « un objectif prioritaire : l'emploi » et le second : « un enjeu central : élargir nos marges de manœuvre économique ».

Le premier se situe dans la lignée du Plan intérimaire. Que l'on en juge par cet extrait :

« Relever le défi du chômage, reconstruire un emploi responsable, tels devront être les principaux fils directeurs du IX^e Plan en ce domaine. Cela implique qu'une stratégie globale soit définie et engagée, cela signifie qu'il faut maintenant rompre définitivement avec les politiques antérieures caractérisées par leur dualisme.

« Dualisme entre d'une part une politique économique subordonnant, sinon sacrifiant, l'emploi à la recherche exclusive de la compétitivité à court terme et, d'autre part, des politiques spécifiques assurant avec une efficacité discutable et un coût élevé, la gestion d'un chômage croissant.

« Dualisme aussi celui qui oppose l'accélération des mutations de l'appareil productif en vue de renforcer la position internationale de la France, à la recherche de formes d'organisation de la production plus conformes aux attentes des travailleurs.

« L'emploi ne peut se définir comme un solde. A condition de refléter une volonté, la bataille pour l'emploi doit au contraire trouver sa propre cohérence. La politique industrielle doit créer les conditions favorables à l'équilibre extérieur, donc à la croissance. Mais, à croissance donnée, il n'y a pas de déterminisme sur l'emploi ; la croissance peut être plus ou moins riche en emplois. La réduction des inégalités, notamment par la revalorisation des bas salaires et une meilleure qualification de la main-d'œuvre ouvrière, doit contribuer à élargir le marché intérieur et à créer par conséquent de nouveaux emplois.

« Cette bataille pour l'emploi n'est pas dissociable de l'impératif industriel. A condition de valoriser des solutions économiquement saines et de privilégier le moyen terme, l'amélioration de l'emploi est un des éléments d'une meilleure compétitivité. »

La tonalité du second passage annonce davantage ce que l'on trouvera dans la première loi de Plan et montre une évolution nette par rapport au Plan intérimaire. Cet extrait en témoigne :

« La première voie de solution, donc le premier objectif, doit être d'élever progressivement le rythme de notre croissance économique à un niveau sensiblement supérieur à celui de l'environnement international. Il ne sera atteint que par un effort vigoureux d'investissement dans l'industrie, favorisant le retour indispensable à l'équilibre de la balance des opérations courantes.

« La croissance est le moteur puissant de l'emploi : la stratégie du IX^e Plan doit donc viser à la dynamiser et à surmonter les contraintes qui la brident. Dans la mesure où l'augmentation de la production s'accompagne, dans l'état actuel des structures industrielles, d'une augmentation trop rapide des importations, elle trouve sa limite dans la progression des exportations ou dans celle du déficit commercial qui peut être considéré comme admissible (...).

« L'élargissement des marges d'autonomie, dans le respect des engagements internationaux relatifs aux échanges implique un triple effort : d'abord maîtriser l'évolution des prix ; ensuite mettre en œuvre une croissance plus économe en biens importés parmi lesquels l'énergie et les matières premières ; enfin, créer des capacités de production compétitives nécessaires pour s'imposer tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation et, à cet effet, considérer comme des priorités la formation des hommes et leur contribution efficace à l'ensemble des processus de production, la recherche-développement, l'investissement, le renforcement des réseaux de distribution. Ces impératifs rejoignent celui de la maîtrise des technologies d'avenir.

« Les études soulignent l'importance de ces conditions pour retrouver un rythme de croissance plus élevé et durable. En effet, tout dérapage inflationniste, en entamant la compétitivité, ampute nos parts de marché à l'exportation, accentue la pénétration des produits importés sur notre marché intérieur, creuse le déficit extérieur et menace la valeur de notre monnaie ; il oblige tôt ou tard à freiner la croissance ; par le jeu combiné de ces phénomènes, il pèse sur l'emploi. »

A cet égard, le document d'orientation nous paraît présenter, outre son intérêt propre en tant que réflexion économique d'ensemble et que guide des travaux de la Commission nationale de planification, une valeur originale de témoignage de l'évolution de la pensée gouvernementale. Il est au carrefour du Plan intérimaire, qu'il se refuse à oublier tout à fait et dont il se garde d'évoquer les « mécomptes » ou le « dérapage », et de la première loi du IX^e Plan. Mais sa réflexion générale montre qu'il penche nettement vers ce dernier.

c) Les travaux de la Commission nationale de planification.

Cette Commission est une innovation de la loi portant réforme de la planification. C'est elle qui est chargée de conduire les consultations et d'établir les propositions préalables à l'élaboration des deux lois de Plan. Présidée par le ministre du Plan et comportant à la fois des représentants des régions, des organisations syndicales, patronales, agricoles, des mouvements associatifs et du secteur coopératif ainsi que des personnalités nommées en raison de leur compétence (1) (tous nommés pour cinq ans), cette Commission est maîtresse de son organisation, c'est-à-dire tout à la fois de son programme de consultations, de son calendrier ainsi que de la définition et de la composition des commissions et groupes de travail dont elle estime la création nécessaire à la bonne conduite de ses travaux.

La Commission nationale de planification a ainsi décidé la création de sept commissions de travail et d'un intergroupe :

- Commission 1 : Formation, recherche et innovation technologique.
- Commission 2 : Développement des activités productives.
- Commission 3 : Financement de l'économie.
- Commission 4 : Emploi, revenus et solidarité.
- Commission 5 : Développement décentralisé et équilibre du territoire.
- Commission 6 : Relations économiques, financières et culturelles internationales.
- Commission 7 : Développement social et culturel.

Un intergroupe de l'emploi devait permettre d'offrir à l'étude de ce problème commun à toutes les commissions l'instance de synthèse nécessaire.

(1) On trouvera la composition de la Commission, fixée par le décret du 26 août 1982, en annexe.

Les commissions de travail étaient formées de membres de la Commission nationale et pouvaient accueillir des personnes extérieures à celle-ci en nombre égal à celui des membres de la Commission nationale qui avaient choisi d'y siéger.

La Commission nationale de planification disposait en outre des rapports préparés par les six groupes long terme. Ces études prospectives, dont l'horizon temporel est la fin du siècle, devaient éclairer les travaux des commissions de travail en leur apportant des éléments de réflexion sur les ruptures susceptibles d'affecter les évolutions en cours et sur les conséquences à long terme des décisions des acteurs économiques et sociaux. Les quatre premiers sujets retenus ont un caractère plutôt sectoriel (stratégie internationale de la France ; mode de vie des Français ; développement culturel ; agriculture) tandis que les deux derniers (énergie ; protection sociale) correspondent à des approches de nature plus transversale et ont vocation à assurer une synthèse des perspectives envisageables dans deux domaines particulièrement importants.

Enfin, le ministre du Plan a chargé certaines personnalités de missions d'évaluation et de propositions. Ces missions ont donné lieu à autant de rapports sur les thèmes suivants :

- Le financement des entreprises (M. Percie du Sert, directeur financier adjoint de Renault, et M. de Wulf, délégué général de Paribas).

- Le développement des P.M.E. (M. Houry, administrateur général de la Banque parisienne de crédit, et M. Hervé, maire de Parthenay et président de la société Hervé thermique).

- La pauvreté en France (M. Wresinski, secrétaire général d'A.I.D. - Quart-Monde).

- Le temps choisi (M. Ravel, directeur commercial voyageurs de la S.N.C.F.).

- Les alternatives de l'hospitalisation (Pr R. Caquet et M. Karsenty, du C.N.R.S.).

- La lutte contre les inégalités (M. Uri).

- Le financement de l'industrie (M. Gourdin, directeur des études de la Banque de France).

- La stratégie de développement de l'industrie française (M. Pelissolo, membre du directoire de C.d.F.-Chimie).

La Commission nationale de planification a tenu sa première séance le 8 septembre 1982 et a terminé ses travaux sur la première phase du Plan le 10 février 1983 par l'adoption de son rapport. Au total, elle s'est réunie à dix reprises au cours de cette

première phase afin de débattre du document d'orientation du Gouvernement, puis des huit rapports des commissions de travail et de l'intergroupe qu'elle avait créés.

Elle a pris garde de souligner elle-même dans son rapport que celui-ci ne constituait pas une préfiguration du Plan dont les choix relèvent de la responsabilité du seul Gouvernement. « Son objet est de restituer le plus fidèlement possible les réflexions émises et les positions exprimées par la Commission au cours de la première phase du processus de consultation engagé pour la préparation du IX^e Plan. » Son rapport comprend deux parties. La première regroupe d'une part la synthèse des principales questions posées par le document d'orientation et traitées par les commissions de travail, et d'autre part les avis et recommandations émis à cet égard par les membres de la Commission. La seconde compte huit chapitres qui correspondent plus précisément au champ couvert par chacune des huit commissions de travail, et rendent compte de manière plus exhaustive des positions exprimées par les membres de la Commission nationale.

d) Le rapport préparé par le Gouvernement.

La dernière étape de cette première phase rendait le gouvernail au Gouvernement puisque c'est à lui qu'il revient de préparer un rapport sur la base des travaux et consultations auxquels a procédé la Commission nationale de planification.

Mais le calendrier politique est parfois capricieux et les aléas du court terme devaient, une fois de plus, atteindre ceux dont la mission est tournée vers un terme plus long. Le 24 mars, en effet, M. Michel Rocard quittait ses fonctions de ministre du Plan pour celles de ministre de l'Agriculture et était remplacé par M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre. Le membre du Gouvernement chargé du Plan passait du rang de ministre d'Etat à celui de secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre ! Aucun autre secteur ministériel ne connaissait une mutation aussi prononcée. Et, de plus, le nouveau secrétaire d'Etat perdait autorité sur la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale à laquelle il peut seulement, selon la formule consacrée, « faire appel, en tant que de besoin » (1). Que n'avait-on dit pourtant sur l'exigence d'une décentralisation du Plan et sur l'importance du lien entre le Plan et l'Aménagement du territoire et les deux rapporteurs de la Commission nationale de planification n'étaient-ils pas précisément le

(1) Les attributions de M. Le Garrec ont été fixées par le décret n° 83-295 du 13 avril 1983.

commissaire au Plan et le délégué à l'Aménagement du territoire ? Enfin, dernier élément, cette modification des fonctions gouvernementales survenait au moment précis des derniers arbitrages sur le projet de rapport pour la première loi de Plan.

Le rapport gouvernemental fut adopté une première fois par le Conseil des ministres le 20 avril dernier et soumis au Conseil économique et social qui adopta un avis assez sévère le 11 mai. Et, le 18 mai, le rapport, modifié sur plusieurs points, faisait l'objet d'une adoption définitive par le Conseil des ministres.

Cette description du processus d'élaboration appelle à présent quelques observations.

2° APPRÉCIATION DU PROCESSUS D'ÉLABORATION

Le processus d'élaboration pour cette première phase du IX^e Plan a fait apparaître deux problèmes qui tiennent, d'une part à la nature de la Commission nationale de planification et à la liaison entre ses travaux et le rapport gouvernemental et, d'autre part, à la relation entre le Plan national et les plans régionaux.

a) La Commission nationale de planification.

L'instauration de ce nouvel organe était une des pièces maîtresses de la réforme de la planification. La Commission était en effet à la fois le signe de la démocratisation du Plan et de sa décentralisation et elle répondait, aux yeux du Gouvernement, à deux objectifs :

- elle permettait de transférer de l'administration à un organe qui lui est extérieur (1) la conception des travaux et réflexions préparatoires à l'élaboration du Plan. Rappelons que, dans toute la phase préparatoire antérieure au rapport gouvernemental, c'est à la Commission qu'il revient de définir l'ordre du jour des travaux ainsi que les diverses consultations nécessaires ;

- elle était le lieu de convergence entre les différents partenaires sociaux publics et privés et les régions.

Le Rapporteur de la loi portant réforme de la planification au Sénat - qui est également le Président de notre délégation - n'avait alors pas manqué de poser quelques questions de bon sens

(1) *Le ministre chargé du Plan qui la préside est en effet dans cette instance le seul représentant du Gouvernement et des administrations.*

et notamment celles-ci : « Comment ne pas s'étonner que la première loi de Plan vise à approuver un rapport présenté par le Gouvernement sur la base des travaux et consultations de la Commission nationale de planification : le Gouvernement entend-il ainsi se lier par les conclusions d'une commission consultative, alors qu'il sera peut-être indispensable de proposer des choix différents de ceux de cette commission ? Quand pourra-t-on sélectionner un petit nombre de priorités, ainsi que le souhaite le Gouvernement ? »

En fait, lorsque l'on rapproche le rapport gouvernemental du rapport de la Commission nationale de planification, on constate que le Gouvernement a dû s'évader largement des réflexions contenues dans ce dernier. Et cela pour une raison tout à fait simple qui est que le **rapport de la Commission nationale de planification n'a aucunement dégagé des choix stratégiques ni des objectifs ni aucunement proposé de grandes actions.**

Ce rapport se borne en effet, sur chacun des problèmes soulevés par le document d'orientation ou par les rapports des commissions de travail, à relater successivement les positions des différents partenaires sociaux. Outre le fait que l'on n'apprend guère au rappel de positions qui ont généralement été maintes fois exprimées auparavant, aucune ligne générale ni aucun consensus n'en résulte.

Qu'il s'agisse d'envisager un nouveau partage de la valeur ajoutée, la réduction de la durée du travail ou le desserrement de la contrainte extérieure, aucune synthèse, ni surtout aucune rencontre entre les différentes organisations représentées au sein de la Commission n'apparaît. Il est extrêmement rare que l'on trouve dans le rapport une opinion, un avis, une recommandation de la Commission elle-même, mais l'on n'ignore rien de ce que pense tel ou tel membre de la Commission, telle ou telle organisation.

Un seul exemple permettra de juger du phénomène. Voici ce que l'on peut lire, dans le rapport de la Commission, sur la réduction de la durée du travail :

« Sur la réduction de la durée du travail, des positions assez différentes se sont dégagées. La C.F.D.T. a marqué son accord avec un partage du travail s'accompagnant d'un partage des revenus et d'une nouvelle organisation plus efficace du travail, sans diminution de la masse salariale (...).

« La C.F.D.T. est également ouverte à l'idée de temps choisi, qui lui paraît mériter d'être étudiée attentivement. Elle est plus réservée à l'égard du travail à temps partiel, qui peut aisément devenir un moyen de discrimination contre les femmes, mais elle admet que cette formule n'est pas à rejeter dans la mesure où elle correspond à certaines aspirations. M. Deneuve s'est prononcé lui aussi en faveur d'une diminution de la durée du travail avec baisse partielle des rémunérations, considérant que l'opinion publique est prête à accueillir positivement une telle mesure (...). Le représentant du réseau des Amis de la Terre est intervenu dans le même sens (...). Il s'est également déclaré favorable à la notion de temps choisi (...).

« Plusieurs intervenants ont marqué leur approbation à l'égard de la diminution de la durée du travail, sans évoquer explicitement le thème du partage des revenus. La C.G.C. a insisté surtout sur l'importance d'une utilisation plus active des équipements. Le M.F.P.F. s'est déclaré favorable à la semaine de trente-cinq heures (...). M. Taddei a souligné que le point essentiel était la baisse de la durée réelle du travail beaucoup plus que celle de la durée légale (...).

« La C.G.T.-F.O. a indiqué son refus d'adhérer à la logique du partage du travail et des revenus, car elle ne pense pas qu'une baisse de pouvoir d'achat consentie par les salariés permette de créer une situation plus favorable à l'emploi (...).

« Le C.N.P.F. a rappelé qu'à son avis le travail à temps partiel représentait une voie beaucoup plus prometteuse. La C.G.P.M.E. a rappelé qu'à son avis le partage du travail n'est pas la seule voie pour améliorer l'emploi, et que la diminution du temps de travail ne réussira, comme le montrent toutes les études du Plan, que si elle n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour les entreprises (...). »

Encore convient-il de signaler que ces positions se retrouvent en un autre endroit du rapport car celui-ci est ainsi conçu que les sujets y sont évoqués à deux reprises et que la litanie des positions de chaque intervenant y figure donc deux fois avec des variantes bien limitées.

Il s'est agi là d'une attitude délibérée de la part de la Commission et le rapport prend garde de préciser qu'il regroupe « les avis et recommandations émis par *les membres* de la Commission » et non les avis et recommandations de la Commission elle-même.

Le seul consensus qui semble s'être dégagé au sein de la Commission est un refus du protectionnisme et du repliement sur l'hexagone ; cette volonté de coopération internationale se traduit par trois lignes directrices qui sont :

- le choix de l'Europe comme point d'ancrage stratégique ;
- une vision à long terme des relations avec le Tiers-Monde ;
- une diversification du dialogue culturel.

Il y a là sans nul doute un consensus non négligeable au moment où les sirènes protectionnistes recommencent de se manifester dans notre pays, mais ce n'est pas suffisant pour nourrir un rapport gouvernemental sur la première loi de Plan.

Au surplus, les échos que l'on a pu entendre sur les travaux de la Commission nationale de planification donnent à penser que ses membres ont volontairement adopté une attitude de retrait lors de cette première phase des travaux du Plan. Pourquoi s'engager et dévoiler ses cartes dans un exercice où le Gouvernement est spectateur et qui reste somme toute très spéculatif alors que se déroulent au même moment des négociations concrètes sur des sujets précis, avec des enjeux concrets et immédiats ? Aussi la Commission nationale et les commissions de travail ont-elles souffert d'un absentéisme important et chacun est-il resté sur son quant à soi. Certains représentants d'organisations syndicales ont

même explicitement marqué leur réserve devant la présence d'élus (les présidents de région) au sein de la Commission et ont insisté sur le fait que le IX^e Plan était celui du Gouvernement et non celui de la société tout entière, chaque organisation restant indépendante et ne pouvant se considérer comme co-responsable.

Comment penser, au moment où le ralentissement de la croissance rend plus âpres les discussions sur le partage du surplus ou sur la répartition des sacrifices à accomplir, alors que les tensions sociales au sein de la société française se renforcent devant les difficultés, que la Commission nationale de planification pourrait jouer ce « rôle décisif » que lui assignait le ministre du Plan, « celui de savoir si nous pourrions nous mettre d'accord sur les orientations maîtresses d'une stratégie commune, reconnue par nos partenaires régionaux, économiques et sociaux et les pouvoirs publics » (1). Le ministre du Plan paraissait lui-même conscient de la difficulté puisqu'il ajoutait aussitôt : « Entendons-nous bien, notre Commission est consultative et chacun reste libre de ses choix. Encore est-il possible qu'une convergence intellectuelle explicite envisage des conduites et des actions, et cela suffit à l'ambition planificatrice ». Il faut hélas le constater, ou bien il n'y a eu aucune convergence intellectuelle, ou bien celle-ci est demeurée implicite.

b) La liaison entre le Plan national et les plans des régions.

Nous avons mentionné plus haut l'intervention des régions dans la première phase du Plan par l'envoi au ministre du Plan de deux documents :

- l'un relatif à l'avis de la région sur le Plan national ;
- l'autre décrivant un avant-projet de développement des activités productives de la région.

Le document d'orientation établi par le Gouvernement et soumis à la Commission nationale de planification a été transmis aux régions. Et celles-ci ont alors travaillé à la préparation de leur plan qui, aux termes de la loi portant réforme de la planification, « détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du Plan de la nation ».

Chaque région étant libre de fixer comme bon lui semble la procédure d'élaboration et d'approbation de son plan, il n'est pas

(1) Discours d'installation de la Commission nationale de planification prononcé le 8 septembre 1982.

possible de retracer ici les travaux de chacune d'entre elles. Du moins, votre Rapporteur peut-il témoigner personnellement que la région à laquelle il appartient a fourni depuis quelques mois un travail considérable qui traduit le sérieux avec lequel cette préparation a été menée.

Deux remarques générales valent toutefois d'être faites :

- le calendrier très serré de la préparation du IX^e Plan a limité les possibilités de consultation auxquelles les régions auraient pu recourir. Certes, la brièveté des délais n'a pas pesé seulement sur la préparation des plans des régions et a été ressentie à tous les niveaux ; mais là où il s'agissait d'un phénomène nouveau - car l'on demandait aux régions de se livrer à un exercice auquel elles n'étaient pas rompues - elle a été tout particulièrement ressentie ;

- les régions ont souvent été gênées de ne pas connaître initialement les priorités ni les intentions de l'Etat. Le jeu entre l'Etat et les régions ressemble un peu à celui de deux joueurs qui refuseraient l'un et l'autre d'abattre le premier ses cartes. L'Etat déclare qu'il attend les priorités régionales pour arrêter les siennes et les régions ressentent une gêne à désigner celles-ci sans rien connaître des intentions de l'Etat.

Mais surtout notre perplexité sur l'articulation, voire la compatibilité, entre le Plan national et les plans régionaux reste entière. Souhaitons que les mois à venir nous montrent que l'emboîtement entre ces différents projets se réalise heureusement et sans trop de difficultés ; pour aujourd'hui nous ne pouvons guère que rappeler les étapes qui doivent suivre.

Les commissaires de la République régionaux sont mandatés par le Gouvernement afin de discuter avec les présidents des régions des grandes orientations qui pourraient constituer une esquisse du plan régional. Le mandat qui leur est donné à cet effet repose sur trois principes :

- tenir compte des grandes orientations retenues dans le Plan national ;

- définir des orientations régionales qui ne soient pas en désaccord avec les orientations nationales ;

- prendre en considération la volonté de la puissance publique de corriger les inégalités régionales.

Les grandes orientations ainsi arrêtées seront transmises au Gouvernement dans le courant du mois de juin. Dans le cadre de la préparation du budget pour 1984, le Gouvernement doit alors prévoir les dispositions financières qui lui permettront d'engager

les négociations, région par région, sur le choix des grandes orientations, l'apport de la région à la prise en charge financière de ces grandes orientations et l'apport de la puissance publique pour aider à la réalisation de ces objectifs.

Ce n'est qu'à la fin de 1983 ou, plus vraisemblablement, au début de 1984 que l'on abordera la phase de la signature des contrats de plan. Les contrats définitifs devront en effet être établis en fonction de la deuxième loi de Plan qui sera examinée par le Parlement au cours de la prochaine session.

II. - QUELQUES ENSEIGNEMENTS DES SIMULATIONS MACRO-ÉCONOMIQUES

Aucun cadrage macro-économique global n'a été associé au projet élaboré par le Gouvernement pour la première loi de Plan. On ne peut guère s'en étonner dans la mesure où une projection de ce genre aurait revêtu, aux yeux de beaucoup, l'apparence d'une prévision à caractère normatif de l'économie française d'ici à 1988 ; or, l'expérience a clairement montré que, même lorsqu'une volonté politique affirmée préside à ces prévisions, l'aléa extérieur les condamne à n'être que des balisages exploratoires.

En revanche, il est plus surprenant que le commissariat au Plan n'ait pas élaboré et rendu publics des scénarios d'évolution réalisés au moment où les choix exprimés dans le projet gouvernemental ont été arrêtés. Sans doute le commissariat au Plan a-t-il demandé à l'I.N.S.E.E. un jeu de projections à l'horizon 1988 pour « évaluer les perspectives d'évolution des principales grandeurs économiques et sociales, prendre la mesure du poids des contraintes, de l'ampleur des défis et des marges de manœuvre, et ainsi apprécier les possibilités d'action et les résultats auxquels elles pourraient conduire », mais cette commande a été passée au printemps 1982 et depuis cette date le paysage économique a connu bien des changements. La relance de l'économie mondiale que l'on attendait pour la fin de l'année 1982 s'est fait désirer plus longuement qu'on ne l'avait pensé. Quant à l'économie française, elle a connu les soubresauts que l'on sait et le changement de cap de juin 1982, confirmé et amplifié en mars 1983, a contribué à modifier des perspectives que la seule dégradation des équilibres observée en 1982 avait déjà largement remises en cause. Aussi doit-on regretter de ne point disposer de scénarios actualisés susceptibles d'éclairer de la meilleure manière possible le chemin qui mène à 1988.

Afin de remédier en partie à cette lacune, la délégation a estimé que sa mission d'information devait la conduire à fournir au Sénat dans ce rapport des éléments qui lui permettraient de mieux percevoir les contraintes qui pèsent sur l'économie française et qui sont autant de limitations à sa marge de manœuvre dans les années à venir. Ces éléments proviennent des

travaux effectués par la cellule économique du Service des études législatives du Sénat. Aux termes d'accords passés entre le Sénat et l'I.N.S.E.E., cette cellule réalise périodiquement des opérations mettant en œuvre, à partir d'hypothèses de politique économique qu'elle définit elle-même, le modèle de projection à moyen terme D.M.S. de l'I.N.S.E.E.

Au printemps 1983, l'opération ainsi réalisée a retenu quatre scénarios, correspondant à quatre hypothèses de politique économique, qui ont été chacun combinés avec deux hypothèses d'environnement international. On notera que les différents scénarios ont été construits en raisonnant sur des taux de change variables, ce qui fait qu'une situation plus inflationniste de l'économie française se traduit par une hausse du cours des devises par rapport au franc.

Les deux hypothèses d'environnement international ont été les suivantes :

1. *Un environnement maussade :*

Dans cette hypothèse, le taux de croissance du P.I.B. de nos principaux partenaires serait de 1,8 % en 1984 et de 2,1 % par an de 1985 à 1988 (soit 1,8 % par an en moyenne de 1982 à 1988 compte tenu d'une croissance de 0,5 % seulement en 1983).

2. *Un environnement plus dynamique :*

Le taux de croissance du P.I.B. étranger passerait de 0,5 % en 1983 à 3,3 % en 1984, puis 3,6 % par an de 1985 à 1988 (soit 3,1 % par an en moyenne de 1982 à 1988).

Dans cette seconde hypothèse, la croissance étrangère est donc supérieure de 1,5 % par an de 1983 à 1988 par rapport à l'hypothèse précédente.

Les quatre hypothèses de politique économique envisagées varient essentiellement en matière de pouvoir d'achat, de durée du travail et de fiscalité.

1. *Un pouvoir d'achat en hausse; une durée du travail réduite de 0,9 % par an :*

Dans ce premier scénario, le salaire annuel net moyen connaîtrait une croissance de 0,9 % par an de 1984 à 1988.

Quant à la réduction de 0,9 % de la durée du travail chaque année à partir de 1984, elle correspond à une accélération de la tendance spontanée sous l'effet de mesures d'incitation et conduit à une durée légale du travail de trente-sept heures en 1988.

2. Un pouvoir d'achat stable ; une durée du travail réduite de 0,9 % par an :

Dans ce deuxième scénario, le salaire annuel net moyen ne connaît aucune croissance de 1984 à 1988. Il convient de noter qu'une telle norme impliquerait - si l'on admet que le Gouvernement continue de rechercher une revalorisation des bas salaires - non seulement un resserrement de l'éventail des salaires, mais encore une baisse sensible du pouvoir d'achat des salaires plus élevés.

L'hypothèse de réduction du travail est identique à celle qui figure dans le scénario précédent.

3. Un pouvoir d'achat stable ; une durée du travail réduite de 1,8 % par an :

Le salaire annuel net moyen connaît la même évolution dans ce troisième scénario que dans le scénario précédent.

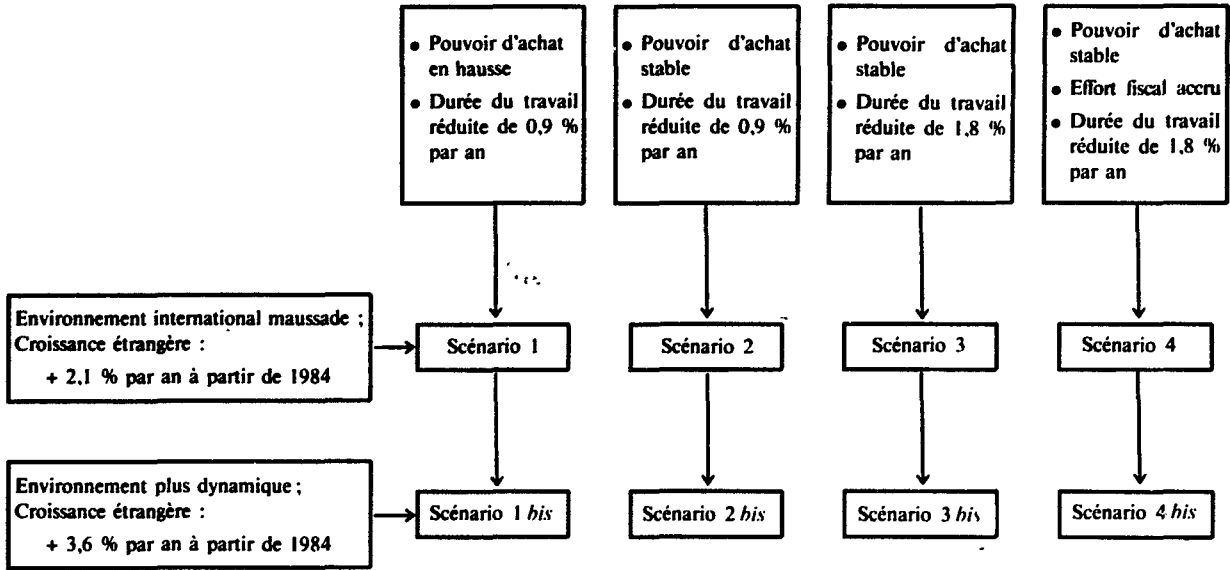
En revanche, la durée du travail est réduite de 1,8 % par an de 1984 à 1988, ce qui porte celle-ci à trente-cinq heures en 1988.

4. Mêmes hypothèses avec un alourdissement de l'impôt sur le revenu :

Les hypothèses de salaire et de durée du travail sont semblables à celles du troisième scénario. Il s'y ajoute un alourdissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques tel que le poids de cet impôt dans le P.I.B. croît de 0,1 point par an de 1984 à 1988 par rapport aux autres scénarios.

On trouvera ci-dessous un schéma récapitulatif des jeux d'hypothèses qui caractérisent les différents scénarios (1).

(1) Nous n'exposons ici que les principales hypothèses, de même que nous ne reproduisons que les principaux résultats. Les résultats complets de ces simulations sont disponibles auprès du Service des études législatives du Sénat.



TABEAU SYNOPTIQUE DES PRINCIPAUX RÉSULTATS DES SCÉNARIOS 1983-1988

	Scénarios 1 et 1 bis	Scénarios 2 et 2 bis	Scénarios 3 et 3 bis	Scénarios 4 et 4 bis
	Pouvoir d'achat en hausse	Pouvoir d'achat stable	Pouvoir d'achat stable	Rigueur accrue
	Durée de travail : - 0,9 % par an		Durée de travail : - 1,8 % par an	
Taux de croissance annuel moyen (1988/1982) du :				
● Pouvoir d'achat du salaire annuel net moyen par tête :				
- avec environnement maussade	0,6	- 0,2	- 0,1	- 0,1
- avec environnement plus dynamique	0,6	- 0,2	- 0,1	- 0,1
● Pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages :				
- avec environnement maussade	1,5	0,9	1,2	1,0
- avec environnement plus dynamique	1,6	1,0	1,3	1,1
● P.I.B. marchand :				
- avec environnement maussade	1,9	1,6	1,7	1,65
- avec environnement plus dynamique	2,2	1,9	2,0	1,95
Situation de l'emploi.				
● Solde des créations et suppressions d'emplois en six ans (milliers) :				
- avec environnement maussade	- 440	- 560	+ 200	+ 170
- avec environnement plus dynamique	- 270	- 390	+ 370	+ 340
● Chômage (sens B.I.T.) en 1988 (milliers) :				
- avec environnement maussade	2.750	2.800	2.490	2.500
- avec environnement plus dynamique	2.660	2.710	2.400	2.410
Equilibre extérieur.				
● Taux de couverture exportations/importations de biens et services en valeur en 1988 (en pourcentage) :				
- avec environnement maussade	100,7	102,8	102,4	103,2
- avec environnement plus dynamique	102,4	104,4	104,0	104,8
● Besoin de financement de la nation en 1988 (en pourcentage du P.I.B.) :				
- avec environnement maussade	1,3	1,1	0,8	0,6
- avec environnement plus dynamique	0,65	0,4	0,1	- 0,1 (= capacité de financement)
● Besoin de financement cumulé en six ans (milliards de francs 1982) :				
- avec environnement maussade	330	280	270	250
- avec environnement plus dynamique	280	230	220	200
Finances publiques.				
● Besoin de financement de l'ensemble des administrations en pourcentage du P.I.B. en 1988 :				
- avec environnement maussade	3,1	2,8	2,5	2,2
- avec environnement plus dynamique	2,6	2,3	2,0	1,7
Taux de changes.				
● Hausse annuelle moyenne (1988/1982) du cours du mark par rapport au franc (en pourcentage) :				
- avec environnement maussade	3,5	2,7	3,9	3,9
- avec environnement plus dynamique	3,2	2,4	3,6	3,6

Les résultats extrêmes sont en gras.

Nous ne commenterons pas ici l'ensemble des résultats de ces simulations dont il convient de bien avoir présent à l'esprit qu'il ne s'agit que d'esquisses à grands traits de différents schémas d'évolution de l'économie française durant la période couverte par le IX^e Plan, mais nous ferons quelques remarques sur trois points particulièrement importants :

- le poids de la contrainte extérieure ;
- l'influence de la politique salariale ;
- le problème de l'emploi.

1° LE POIDS DE LA CONTRAINTE EXTÉRIEURE

Il est banal de souligner que la planification ne peut tout au plus que définir les stratégies dans un pays où, en 1982, les exportations ont représenté 25 % et les importations 28 % du produit intérieur brut marchand ; les simulations du modèle D.M.S. permettent cependant de mieux mesurer à quel point l'économie française est influencée par l'évolution économique extérieure.

a) L'influence de la croissance de nos principaux partenaires.

On sait combien l'évolution de la demande étrangère en 1982 a contribué à l'accentuation du déséquilibre de l'économie française. Les diverses simulations effectuées montrent que l'ensemble des paramètres qui caractérisent notre économie connaissent une amélioration sensible au fur et à mesure que les hypothèses relatives à l'environnement international se font souriantes.

C'est ainsi que l'hypothèse d'une croissance supplémentaire de 1,5 % par an de nos principaux partenaires pendant la durée du Plan a pour effet, tout à la fois :

- de permettre la création de 170.000 emplois supplémentaires en France sur les cinq années du IX^e Plan et, par là même, d'entraîner la diminution du nombre de chômeurs en 1988 de 90.000 (1) ;

(1) *Le fonctionnement du marché du travail fait que l'augmentation du nombre des emplois entraîne une augmentation corrélative du nombre des demandes d'emploi en suscitant des vocations à l'emploi de la part de personnes inactives. De ce fait, la création de 170.000 emplois ne se traduit que par la disparition de 90.000 chômeurs.*

- de diminuer le besoin de financement de la nation (notion qui correspond à peu près à la variation de l'endettement extérieur net de la nation au cours d'une année) en 1988 d'un montant équivalent à 0,7 % du P.I.B. et, corrélativement, de diminuer l'endettement extérieur de notre pays, cumulé sur les cinq années du Plan, d'un montant approximatif de 50 milliards de francs 1982 ;

- de diminuer le besoin de financement de l'ensemble des administrations en 1988 d'un montant égal à 0,5 % du P.I.B. ;

- enfin, d'empêcher une dépréciation du franc par rapport aux devises étrangères (puisque l'on raisonne en situation de taux de changes variables) de 0,3 % pour chacune des cinq années du IX^e Plan.

L'augmentation de la croissance étrangère améliore tous les indices du tableau de bord de l'économie française et l'on peut résumer rapidement ses effets en disant qu'un **point et demi de plus de croissance à l'étranger par an a un effet de rééquilibrage de nos échanges extérieurs du même ordre que celui qui résulte d'une réduction de 1 % par an du pouvoir d'achat des salariés, mais qu'il a simultanément le même effet d'entraînement de l'activité économique et de l'emploi qu'une majoration de 1 % par an de ce même pouvoir d'achat des salariés.**

La conclusion que l'on peut en tirer est qu'une hypothèse d'un optimisme outrancier sur la croissance étrangère permet de résoudre les difficultés de l'économie française sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures trop douloureuses ; c'est même là le moyen de dissimuler les problèmes et d'éviter de faire apparaître en pleine lumière la rigueur des décisions pénibles qu'il faudra prendre.

En sens inverse, cet exercice fait percevoir qu'une dégradation de l'environnement international rend plus aiguës les tensions de l'économie française et plus difficile la restauration des équilibres fondamentaux.

b) L'équilibre extérieur.

Les quatre scénarios permettent tous de restaurer l'équilibre des échanges de biens et services en 1985 ou 1986. Toutefois, cet équilibre est en lui-même insuffisant car il n'empêche nullement le besoin de financement de la nation de perdurer. La balance des invisibles subit en effet le contrecoup de l'endettement extérieur de notre pays et connaît depuis 1982 une dégradation constante qui ne cesse de s'amplifier. La seule évolution du poste « intérêts,

dividendes et autres revenus du capital » de la balance des invisibles depuis le quatrième trimestre 1981 est fort révélatrice à cet égard :

(En millions de francs)

4 ^e trimestre 1981	1 ^{er} trimestre 1982	2 ^e trimestre 1982	3 ^e trimestre 1982	4 ^e trimestre 1982
+ 1.910	+ 579	- 605	- 506	- 950

L'endettement croissant de notre pays (1) amène à craindre que nous n'en arrivions à brève échéance à ce cercle vicieux où tout nouvel emprunt rend plus malaisé le rétablissement ultérieur de l'équilibre du fait du poids sans cesse plus lourd des remboursements.

Dans trois des quatre scénarios, il apparaît en effet un besoin de financement de la nation sur l'ensemble de la période ; ce besoin de financement subsiste même en 1988, terme de la période couverte, où il ne devient négligeable que si l'environnement international est favorable. Ce n'est que dans le quatrième scénario - particulièrement sévère puisqu'il associe une stagnation du pouvoir d'achat du salaire annuel net moyen sur les cinq années du Plan à une croissance du prélèvement fiscal direct, ce qui implique une baisse du revenu disponible des salariés chaque année durant cinq ans - que l'on parvient à restaurer en fin de période l'équilibre de la balance des transactions courantes (2). Mais, en tout état de cause, il apparaît un endettement extérieur net global sur les six années couvertes par la projection qui oscille, selon les scénarios, entre 200 et 300 milliards de francs 1982.

L'enseignement le plus intéressant que l'on peut tirer de ces simulations est que le retour à l'équilibre extérieur nécessite un différentiel négatif de croissance pour la France par rapport à ses principaux partenaires et que ce retour à l'équilibre est d'autant plus rapide que le différentiel négatif est important. Dans le premier scénario - qui est irréaliste du fait que l'équilibre des échanges de biens et services ne s'y rétablit que trop tardivement et que le besoin de financement de la nation y est trop élevé - le différentiel de croissance est favorable à notre pays (+ 0,10 % par an de 1983 à 1988) ; dans le quatrième scénario - le plus rigoureux, mais aussi le plus favorable au rétablissement de

(1) L'endettement brut de la France, qui était inférieur à 240 milliards de francs en juin 1982, est estimé aujourd'hui entre 350 et 400 milliards de francs. On notera en outre que cette dette s'alourdit à mesure que le dollar monte ou que le franc baisse par rapport aux devises étrangères.

(2) Pour des raisons statistiques, cet équilibre est atteint lorsqu'apparaît un besoin de financement de la nation d'environ 0,5 % du P.I.B.

l'équilibre extérieur - ce différentiel est défavorable à notre pays (- 0,15 % par an de 1983 à 1988).

Contrairement à ce que l'on a pu observer dans la période antérieure, la croissance de notre économie devra donc, sur l'ensemble des cinq années du Plan, être plus faible que celle de nos partenaires ; le rétablissement de l'équilibre extérieur est à ce prix.

2° L'INFLUENCE DE LA POLITIQUE SALARIALE

Le rapprochement des résultats du scénario 1 et de ceux du scénario 2 permet de discerner les effets d'une réduction de 0,9 % du salaire annuel net moyen chacune des cinq années du Plan (1).

Cette réduction de l'évolution des salaires peut s'analyser comme un transfert de revenus des ménages aux entreprises et se traduit par l'augmentation de la part de la valeur ajoutée qui revient à ces dernières du fait qu'elles n'ajustent qu'avec retard leurs prix à la nouvelle évolution des coûts salariaux. Cette augmentation de rentabilité amène logiquement les entreprises à augmenter leurs investissements.

Les exportations connaissent alors une légère augmentation due à la moindre croissance du marché intérieur qui incite les entreprises à élargir leurs parts de marché à l'extérieur (2), tandis que les importations diminuent en raison de la moindre croissance de l'économie française (3). Il en résulte une amélioration sensible des échanges extérieurs et la capacité de financement de la nation s'améliore de 86 milliards de francs courants sur les cinq années du Plan (dont plus de 25 milliards en 1988).

La projection fait ainsi clairement apparaître les effets bénéfiques sur nos échanges extérieurs d'une modération de l'évolution des salaires. La politique suivie par le Gouvernement depuis quelques mois va d'ailleurs en ce sens. On peut même soutenir que le succès de l'ensemble du plan de rigueur mis en place repose sur l'évolution des salaires dans les mois à venir. Si les négociations salariales conduisaient à compenser par des hausses de salaires les ponctions opérées par la voie de la fiscalité, de l'emprunt obligatoire ou des hausses de tarifs publics, l'effet stabilisateur du plan se dissiperait.

(1) Il s'agit d'une réduction du salaire d'un scénario à l'autre et non d'une réduction dans l'absolu. Rappelons que, dans le scénario 1, le salaire net croît de 0,9 % par an et qu'il ne connaît pas de variation dans le scénario 2.

(2) Les exportations de biens d'équipement évoluent différemment du fait de la relance des investissements.

(3) Compte tenu par ailleurs de la moindre dévalorisation du franc.

Cela met en lumière l'aspect **pernicieux d'une fixation des salaires par indexation sur les prix**. Dès lors qu'une telle indexation existe, l'économie se rigidifie et les éléments favorables à la restauration de l'équilibre se trouvent contrecarrés. Une hausse des tarifs publics – nécessaire si l'on ne veut pas que s'accroissent les subventions budgétaires aux entreprises nationales – devient un élément perturbateur dès lors que, contribuant à la hausse générale des prix, elle est à l'origine d'une augmentation supplémentaire des salaires. Et pourtant qui peut nier que l'assainissement financier implique notamment de faire payer les services et les produits à leur juste prix ?

Un autre exemple particulièrement illustratif de ce phénomène est celui qui découle d'une éventuelle augmentation de la T.V.A. On sait que l'idée a été avancée en plusieurs occasions de financer une partie des dépenses des organismes sociaux non par une augmentation des cotisations sociales des salariés ou par une majoration de l'impôt sur le revenu, mais par une majoration de la T.V.A. Il est intéressant de comparer les résultats que fait apparaître une simulation alternative de ces deux mesures.

Si l'on rapproche les résultats de la seconde mesure (hausse de T.V.A.) par rapport à la première (hausse des cotisations assises sur les salariés) on observe les résultats suivants :

La première conséquence du relèvement du barème de la T.V.A. est la hausse des prix à la consommation car les producteurs, comme les différents agents intermédiaires, répercutent intégralement dans leurs prix les augmentations de taxe à la valeur ajoutée (1). En revanche, les salariés enregistrent, par rapport à l'autre hypothèse, une hausse de leur revenu disponible puisqu'ils ne subissent pas le prélèvement dû à la majoration des cotisations salariales. Les deux mouvements (hausse des prix d'une part, hausse du revenu disponible d'autre part) peuvent approximativement être considérés comme d'une ampleur à peu près équivalente. Mais le modèle D.M.S. – dont les équations de comportement reproduisent le fonctionnement passé de l'économie française – retient l'hypothèse d'une indexation immédiate des salaires sur les prix à la consommation. De ce fait, les salaires bruts versés par les entreprises progressent au même rythme que l'inflation. La résultante de ce phénomène est un gain du pouvoir d'achat des ménages et l'opération peut s'analyser comme un transfert de revenu des entreprises vers les ménages. Il s'ensuit logiquement une baisse de la part de la valeur ajoutée qui revient aux entreprises et une baisse de rentabilité qui se traduit par une diminution à terme de l'investissement (l'effet négatif sur les investissements de la diminution de la rentabilité l'emportant

(1) Si on les empêche d'agir ainsi on provoque fatalement une dégradation de la situation financière des entreprises, ce qui est contraire au but recherché.

sur l'effet positif résultant de l'augmentation de la production induite par la demande supplémentaire des ménages et par la tension sur les capacités de production qui en découlent).

L'effet final fait apparaître une progression du taux de croissance et une amélioration de l'emploi, mais aussi un surcroît d'inflation et surtout une nette dégradation des échanges extérieurs et une détérioration de la capacité de financement de la nation. La simulation met ainsi en lumière que les effets positifs que l'on reconnaît généralement à la T.V.A. et qui tiennent à son caractère légèrement protectionniste sont totalement annihilés lorsque les salaires sont indexés sur les prix.

3° L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Dans les scénarios 1 et 2, la durée hebdomadaire légale du travail est supposée se réduire de 0,9 % par an de 1983 à 1988, de manière à atteindre 37 heures en 1988. Une baisse de cette nature n'entraîne pas immédiatement d'accroissement d'emplois dans la mesure où l'effet du cycle de productivité intervient de la même façon que lorsqu'intervient un accroissement de l'activité. Rappelons que l'effet du cycle de productivité qui est décrit dans les modèles macro-économiques traduit une situation où, tout en réussissant à maintenir leur niveau de production, les entreprises n'augmentent que progressivement leurs effectifs pour compenser la réduction de la durée du travail. Pendant ce délai d'adaptation, il se produit donc une augmentation transitoire de la productivité horaire apparente du travail (1). Par ailleurs, la réduction lente de la durée hebdomadaire du travail permet aux entreprises d'adapter l'organisation du travail et en particulier de développer le travail en équipes.

Les scénarios 3 et 4 introduisent une réduction supplémentaire d'environ 0,9 % par an de la durée hebdomadaire du travail, ce qui porte la durée légale à 35 heures en 1988. Une telle réduction supplémentaire est, compte tenu de son ampleur, supposée se faire à productivité du travail inchangée. Cela signifie que, l'effet du cycle de productivité ne jouant plus, l'embauche de salariés nécessaire à la compensation de la baisse de la durée du travail a lieu immédiatement ; il est d'ailleurs encouragé par le développement du travail en équipes. En conséquence, la durée d'utilisation des équipements industriels ne se réduit, par

(1) L'évolution de la productivité apparente du travail se mesure par le rapport entre les variations de la valeur ajoutée en francs constants et du nombre d'heures travaillées.

rapport aux scénarios 1 et 2, que de 0,4 % par an. Il convient de souligner que ces hypothèses sont extrêmement optimistes (et même sans doute exagérément optimistes); elles n'ont été retenues qu'afin de mieux faire ressortir les effets optimaux que l'on pouvait attendre d'une telle mesure, mais il convient de garder à l'esprit qu'elles sont empreintes d'une grande fragilité.

L'observation des résultats montre que, en dépit de l'optimisme que nous venons de signaler, aucun des scénarios ne permet d'éviter une hausse considérable du chômage sur la durée du Plan. **Dans le scénario le plus rose, c'est-à-dire celui qui retient à la fois un environnement dynamique et une diminution accentuée du temps de travail, le nombre des chômeurs passe de 1.900.000 en 1982 (et 1.950.000 en 1983 dans les simulations) à 2.400.000 en 1988 et dans le scénario le plus gris ce chiffre est porté à 2.800.000 chômeurs.**

III. - RÉFLEXIONS GÉNÉRALES SUR LE RAPPORT DÉPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Afin de ne pas anticiper sur les travaux auxquels vont se livrer les commissions permanentes du Sénat sur le projet de première loi de Plan, nous n'exposerons ici que quelques réflexions générales sur le rapport gouvernemental, sans entrer trop avant dans le détail, mais avec le souci d'en dégager la philosophie et en faisant part des réactions qu'inspire un premier examen.

Le rapport comprend trois volumes. Le premier, qui se veut tout à la fois l'introduction, la synthèse et le noyau de l'ensemble, est un document relativement bref; il comporte successivement :

- une introduction générale d'une dizaine de pages (dont on murmure qu'elle a été relue par le Président de la République, la plume à la main) qui décrit, non sans un certain lyrisme (1), les ambitions du IX^e Plan;
- un résumé de la deuxième partie qui s'intitule « la stratégie : moderniser la France »;
- les programmes prioritaires d'exécution du IX^e Plan.

Aux termes de la loi portant réforme de la planification, c'est la seconde loi de Plan qui définit les programmes prioritaires d'exécution auxquels correspondent des autorisations de programme et qui constituent le noyau dur du Plan. Toutefois, compte tenu des exigences du calendrier, le Gouvernement a décidé de définir ces programmes dès la première loi de Plan afin de permettre leur prise en compte dans le budget pour 1984 et afin que les commissaires de la République régionaux en aient connaissance avant d'entamer les discussions avec les régions. L'architecture complète des programmes en termes de moyens juridiques et financiers ne sera précisée que dans la seconde loi de Plan (2). Rappelons ici que les programmes prioritaires d'exécution n'ont guère de différence avec leurs prédécesseurs,

(1) Elle commence par la phrase « Un monde meurt, un autre naît » et elle s'achève par « le IX^e Plan est le plan de l'effort... le IX^e Plan est le plan de l'espoir ».

(2) On trouvera la liste des programmes prioritaires d'exécution en annexe.

les programmes d'action prioritaires ; le changement d'appellation est avant tout « symbolique », ainsi que le ministre du Plan l'avait d'ailleurs déclaré à l'Assemblée nationale lors de la discussion de la loi portant réforme de la planification.

Le deuxième volume (ou tome 1), qui reprend l'introduction, expose, en première partie, « l'enjeu : résister et conquérir » et, en deuxième partie, « la stratégie : moderniser ».

Le troisième volume (ou tome 2) expose la troisième partie, relative aux treize programmes prioritaires d'exécution et aux dix grandes actions.

A l'exception du premier volume – qui donne une présentation synthétique de l'ensemble – le rapport ne donne pas à la première lecture une impression de grande lisibilité. Les mêmes sujets sont repris sous une forme assez proche dans les tomes 1 et 2 et l'on est souvent tenté, à la lecture du second tome, de croire à une simple reprise de ce qui figure au tome précédent quand tout à coup un élément supplémentaire apparaît. Il n'y a, il est vrai, ni incohérence ni contradiction d'un tome à l'autre, mais on éprouve une constante difficulté à reconstituer l'ensemble.

Au surplus l'absence de cadrage macro-économique n'aide guère à juger de l'exacte place faite à telle orientation par rapport à telle autre. La plupart du temps, aucun chiffre n'est fourni et l'on n'indique que des directions générales ou des orientations privilégiées, énumérées les unes à la suite des autres, sans que l'on exprime clairement l'ordre des priorités.

Le Conseil économique et social a très justement noté dans son avis la difficulté à reconstituer la démarche d'ensemble du projet. L'introduction, qui constitue sans doute le passage le plus explicite du point de vue de la volonté politique sous-jacente au projet, révèle bien cette réticence à exprimer trop clairement l'enchaînement du raisonnement. On se doit en revanche de féliciter l'auteur pour la richesse de son vocabulaire et on peut penser que cette introduction fera l'objet d'études sémantiques fouillées puisque l'on découvre, au fil des onze pages d'introduction, l'indication successive :

- d'une **tâche centrale** : la modernisation de notre pays ;
- d'une **exigence primordiale** : l'indépendance nationale ;
- d'une **condition impérative** : le retour rapide à l'équilibre des échanges extérieurs ;
- d'une **impérieuse nécessité** : accroître l'effort d'investissement ;

- de la **stratégie du IX^e Plan** : reconstituer le potentiel de croissance le plus élevé possible compatible avec l'équilibre extérieur ;

- d'un **objectif clair** : aller vers les trente-cinq heures ;

- d'une **orientation prioritaire** : la revalorisation des bas salaires.

On plaint le traducteur qui devra exprimer dans une langue étrangère la volonté des pouvoirs publics exprimée dans cette introduction ! Mais on découvre aussi la différence fondamentale entre le IX^e Plan et le Plan intérimaire. Ce dernier reposait en effet sur l'idée que « le développement de l'emploi doit être au cœur de la politique économique elle-même. Celle-ci doit tendre, dans toutes ses dispositions, à favoriser les créations d'emplois et à faciliter le nécessaire partage du travail ». Et l'affirmation était sans équivoque : « La stratégie du plan de deux ans donne la priorité à l'emploi. Elle a pour objectif central de stabiliser le chômage, puis d'inverser la tendance durant ce plan... »

- La logique du IX^e Plan est tout autre et il est symptomatique que le passage de l'introduction consacré à l'emploi commence ainsi : « La stratégie du IX^e Plan vise à reconstituer le potentiel de croissance le plus élevé possible compatible avec l'équilibre extérieur. L'emploi sera d'autant plus sûrement développé que l'économie produira une part plus importante des biens et des services qu'elle consomme et investit » et qu'il n'envisage qu'ensuite les composantes d'une politique spécifique de l'emploi.

De plus, le texte du IX^e Plan ne fait plus mention de « l'héritage » ni de la nécessité de « reconquérir le marché intérieur ». Et l'on y trouve même mentionné que « dans les administrations - comme dans le secteur public - l'évolution des effectifs sera maintenue dans des limites strictes ».

C'est bien une nouvelle logique que l'on trouve ici et l'on se doit de reconnaître que si l'exercice de la planification est souvent vanté pour ses vertus pédagogiques, l'élaboration du IX^e Plan semble avoir beaucoup appris au Gouvernement.

La démarche d'ensemble présidant au IX^e Plan nous paraît pouvoir être ainsi reconstituée :

La France ne peut, sous peine de voir son indépendance nationale menacée, laisser subsister le déficit des échanges extérieurs qu'elle connaît actuellement. Le premier objectif du IX^e Plan consiste donc à restaurer cet équilibre. Pour cela il est nécessaire d'opérer un transfert de revenus vers les entreprises afin de permettre une rénovation du secteur productif. Toutefois, cette politique entraînant un arrêt de la croissance (jusqu'au succès de

cette action que le IX^e Plan fixe à 1985) et donc une aggravation du problème posé par l'emploi, une politique spécifique de l'emploi et notamment une réduction de la durée du travail deviennent nécessaires. Enfin, simultanément, le Gouvernement réaffirme son souci de réduire les inégalités et notamment de revaloriser les bas salaires.

C'est à partir de ce schéma général que nous présenterons quelques observations sur le projet présenté par le Gouvernement en retenant essentiellement trois sujets :

1. Le refus du protectionnisme.
- 2 La politique en faveur des entreprises.
3. L'emploi.

1° LE REFUS DU PROTECTIONNISME

Le projet tourne résolument le dos au protectionnisme. Les affirmations à ce propos sont nombreuses au fil du rapport, depuis « le protectionnisme est contraire aux choix fondamentaux de la France » jusqu'à « le maintien de l'ouverture de ses frontières est pour la France un principe fondamental de son action internationale ». Cette volonté d'ouverture repose à la fois sur un raisonnement économique rigoureux et argumenté qui met en valeur les conséquences dommageables du repliement sur l'hexagone (mesures de rétorsion touchant nos exportations, apparition de goulots d'étranglement et de tensions inflationnistes sur le marché intérieur, réduction de la capacité d'emprunt de la France sur le marché international) et sur une exigence morale de solidarité internationale (« le rejet du protectionnisme unilatéral et de l'isolement, l'ancrage européen, l'engagement à l'égard du Tiers-Monde, ne trouvent pas seulement leurs fondements dans un intérêt national bien compris. Ils expriment aussi la conscience de ce que sont les devoirs d'une nation développée dans le monde d'aujourd'hui »).

Sans doute cette volonté d'insertion dans le monde international n'a-t-elle jamais été démentie jusqu'ici par le Gouvernement et a-t-elle été réaffirmée à tous les stades de la procédure d'élaboration du IX^e Plan, mais au moment où les chantres du protectionnisme se font entendre au sein même du parti majoritaire à l'Assemblée nationale et où un sondage nous apprend que 77 % des Français seraient favorables, le cas échéant, à une limitation des importations, on ne peut que se féliciter de ce refus net et tranché de l'isolement.

2° LA POLITIQUE EN FAVEUR DES ENTREPRISES

Le but de cette politique est de permettre une relance des investissements, condition de la rénovation du secteur productif. A cette fin, le IX^e Plan propose :

- de restaurer l'autofinancement des entreprises, aujourd'hui très dégradé ;
- de modifier le partage entre consommation et investissement en faveur de ce dernier ;
- de redéfinir les orientations de l'investissement.

a) La restauration de l'autofinancement.

A cette fin, le IX^e Plan prévoit trois mesures susceptibles de contribuer à l'amélioration de la situation financière des entreprises :

- une stabilisation de la pression fiscale et parafiscale qui pèse sur elles ;
- une progression de la rémunération horaire du travail (y compris les charges sociales) moins rapide que le progrès de productivité horaire global, compte tenu de l'évolution des termes de l'échange ;
- une diminution des charges d'intérêt.

Deux points peuvent être signalés à propos de la seconde de ces mesures qui est, de loin, la plus importante des trois.

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

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

- une part de la valeur ajoutée afin de permettre la disparition du déficit extérieur ;

- une part de la valeur ajoutée afin de permettre un surcroît d'investissement ;

- une part de la valeur ajoutée afin de permettre la réduction de la durée du travail.

On en conclura sans peine que les tensions les plus dures de la période à venir porteront sur la fixation des revenus salariaux. Et, dans la perspective d'une croissance nulle, toute cette logique reposera fort évidemment sur la désindexation des salaires. Sans doute le IX^e Plan ne parle-t-il pas d'une croissance nulle, même durant les premières années du Plan ; tout au plus mentionne-t-il, pour la croissance mondiale, que :

« si le pire n'est jamais sûr, il serait en revanche hasardeux de fonder la politique et les objectifs du IX^e Plan sur l'hypothèse d'un retour spontané à une croissance à la fois rapide et stable de l'ensemble de l'économie mondiale ».

et que, en attendant le rétablissement de l'équilibre de la balance extérieure,

« force sera d'atténuer le différentiel de croissance que la France a connu par rapport à ses principaux partenaires commerciaux en 1981 et 1982 ».

Mais nous avons vu plus haut que, d'après les simulations économiques, le retour à l'équilibre exigera, en fait, non seulement une atténuation du différentiel positif, mais un différentiel négatif pour l'économie française.

• La diminution de la consommation que va entraîner le report vers l'investissement et vers l'extérieur n'est-elle pas de nature à freiner les décisions d'investissement ? Le Conseil économique et social a souligné ce point, reprochant au projet gouvernemental de sembler « ignorer le rôle que joue la perspective de débouchés dans la décision d'investir ». Il nous semble possible toutefois d'écarter cette argumentation dès lors que l'on prend en compte le fait que, en raison de la faiblesse de l'investissement industriel depuis le premier choc pétrolier, de nombreuses générations d'équipements (et les plus importantes puisqu'il s'agit de celles qui correspondent au niveau très élevé des investissements que l'on a observé au début des années 1970) vont arriver à l'âge de la mise au rebut, ce qui va contraindre les entreprises à renouveler ces équipements, quel que soit le dynamisme de la demande intérieure. Le plus dramatique serait en fait qu'elles ne puissent - faute de ressources financières suffisantes - procéder au renouvellement de ces équipements qui seront alors frappés d'obsolescence.

b) La modification du partage entre consommation et investissement.

Cette modification doit résulter au premier chef de la modification du partage de la valeur ajoutée en faveur des entreprises, mais elle sera facilitée également par le développement de l'épargne des ménages dont le taux a fléchi depuis plusieurs années. Le IX^e Plan note à cet égard que le principal déterminant de l'épargne des ménages est la croissance des revenus et que la « croissance ralentie » à laquelle sera contrainte l'économie française fait craindre que l'arbitrage *ex ante* entre épargne et consommation ne permette pas de dégager les ressources nécessaires au financement des investissements, matériels et immatériels. Et de conclure à la nécessité d'organiser de nouvelles modalités de collecte des ressources.

Ce souci de favoriser le développement de l'épargne des ménages est tout à fait louable, mais on peut se demander s'il est véritablement compatible avec d'autres orientations du IX^e Plan et notamment avec celle qui consiste à privilégier la revalorisation des bas salaires (ce qui, dans un contexte général de stagnation du pouvoir d'achat du salaire net moyen, implique une baisse du pouvoir d'achat des salaires plus élevés). De même on peut douter que la décision de transférer progressivement le financement des prestations familiales sur une cotisation assise sur l'ensemble des revenus du travail et du capital, puis d'étendre (ce que prévoit le rapport) ce mode de financement aux prestations présentant un net caractère de solidarité (1), soit de nature à encourager le développement de l'épargne des ménages.

c) La redéfinition des orientations de l'investissement.

Le rapport gouvernemental affirme la priorité dans l'affectation de l'épargne et des aides « aux secteurs les plus exposés à la concurrence internationale ». Il s'agit là, bien sûr, essentiellement de l'industrie. Et il précise que « l'effacement du " creux " de l'investissement industriel de la période 1974-1982 supposerait une croissance annuelle de 10 % en volume de l'investissement sur la période du IX^e Plan... c'est donc une part considérable du

(1) Prestations en nature de l'assurance maladie et allocations d'assistance aux chômeurs non couverts par l'assurance chômage.

revenu dégagé par la croissance sur la période du Plan qui devra ainsi être affectée au développement industriel ».

Comment sera assurée cette réorientation ? D'abord par la politique des prix. Les activités confrontées à la concurrence internationale « bénéficieront en priorité du retour à la liberté des prix » car c'est là une condition de la restauration de leurs possibilités d'autofinancement. En revanche les secteurs abrités ou protégés feront l'objet d'une surveillance attentive afin qu'ils ne puissent obtenir « sur moyenne période, un taux d'accroissement de leurs prix sensiblement supérieur à la moyenne ».

Mais cette réorientation doit se faire surtout grâce à un réexamen de la distribution du crédit. Et ce point est suffisamment important pour qu'il soit utile de reproduire l'ensemble du passage du rapport qui lui est consacré :

« Après un réexamen détaillé de l'efficacité et de l'opportunité de chacune des aides actuellement accordées sous forme de bonification à l'industrie, au logement, à l'agriculture et aux activités locales, un redéploiement devra être opéré afin de favoriser prioritairement les secteurs sur lesquels la stratégie du IX^e Plan fait porter l'effort.

« Pour l'agriculture comme pour le logement, un maintien de la part relative des aides sera assuré. Mais un redéploiement interne permettra de concentrer les ressources sur les emplois privilégiés.

« L'effort en faveur de l'industrie devra se traduire par un ralentissement des facilités jusqu'alors accordées aux collectivités locales. Toutefois, celles-ci ne constituant pas un utilisateur final, l'attribution des concours aux collectivités locales ne pourra se faire sans tenir compte de la nature des emplois qu'elles souhaitent financer. »

C'est donc essentiellement aux dépens des équipements collectifs (1) et des collectivités locales que s'opérera cette réorientation de l'investissement.

Là encore, on ne peut éviter de s'interroger. Les ménages qui déjà verront leurs revenus salariaux stagner (voire décroître) et dont la consommation individuelle ne connaîtra plus l'évolution antérieure accepteront-ils une dégradation des consommations collectives ? La demande qui risque alors de se manifester ne poussera-t-elle pas les collectivités locales à accroître leur fiscalité pour poursuivre la réalisation des équipements ? Et, en ce cas, n'est-ce pas l'ensemble de l'équilibre dessiné par le rapport qui serait remis en cause du fait de l'alourdissement des prélèvements obligatoires sur les ménages et les entreprises ?

(1) Le rapport précise par ailleurs que 80 % des prêts à l'équipement collectif sont bonifiés contre 47 % des prêts à l'investissement.

3° L'emploi.

Il faut être conscient que la situation de l'emploi ne peut *a priori* que se dégager au cours du IX^e Plan.

Tout d'abord, la croissance économique ne pourra véritablement se manifester que lorsque sera restauré l'équilibre des échanges extérieurs.

En outre, comme l'indique le rapport lui-même : « Dans l'hypothèse la plus favorable, la croissance économique ne pourra cependant à elle seule redresser la situation de l'emploi au cours du IX^e Plan. Bien plus, la modernisation rapide de l'appareil productif suscite, dans un premier temps, de fortes tensions sur le marché du travail, avant d'engendrer de nouveaux emplois. »

Enfin, élément non négligeable que ne mentionne pas le rapport, la réorientation de la demande globale nécessaire à la stratégie du IX^e Plan aura des effets défavorables sur l'emploi. La modification du partage de la demande globale en faveur des exportations et de l'investissement des entreprises et au détriment de la consommation des ménages entraînera en effet une croissance moins soutenue du secteur des services et plus soutenue du secteur industriel et notamment des biens d'équipement. Or, la productivité évoluant plus modérément dans les services que dans l'industrie, une croissance à fort contenu industriel est moins favorable à l'emploi qu'une croissance à fort contenu en services.

Devant l'impossibilité d'empêcher la dégradation de l'emploi par le seul jeu de la croissance, le rapport aborde donc le problème de la réduction du temps de travail et « affirme un objectif clair : aller vers les 35 heures de façon sélective, décentralisée et contractuelle ».

La formulation des modalités, à défaut d'être nette, est du moins fort prudente. C'est ainsi que l'on peut lire que « la réduction du temps de travail ne doit en aucun cas obérer la compétitivité et la capacité de production des entreprises » et, un peu plus loin, que « il est clair que le choix effectué en faveur d'une réduction de la durée du travail devra être pris en compte dans le cadre des négociations salariales ». On sent ici que le rédacteur est allé jusqu'au bout de son audace ; certes il ne parle pas clairement de non-compensation, expression taboue entre toutes, mais il espère manifestement que le lecteur le comprendra ainsi.

Pour la réalisation de cet objectif, le Gouvernement s'en remet aux acteurs économiques ;

« La réussite dépendra pour l'essentiel de la volonté des partenaires sociaux eux-mêmes, car elle ne peut résulter que de la négociation. Pour sa part, le Gouvernement réaffirmera l'objectif des 35 heures, il incitera à la négociation en veillant, pour ce qui concerne sa responsabilité propre, à ce que les conditions de la réussite puissent être réunies. »

Le rapport précise en outre que le Gouvernement organisera des rendez-vous annuels afin de faire un état des résultats obtenus et des obstacles rencontrés et que, en fonction des négociations, il veillera par la voie législative à ce que des inégalités ne se créent pas.

Le sujet est pour le moins délicat ; on sait en effet que la réduction du temps de travail ne peut se faire dans des conditions économiquement satisfaisantes que si deux conditions sont réunies :

1° l'absence de compensation salariale ;

2° une réorganisation de l'entreprise permettant une utilisation plus longue des équipements.

La première de ses conditions paraît fort difficile à remplir. Or elle est indispensable car si l'absorption des 39 heures a pu se faire grâce à des gains de productivité importants, ceux-ci ne sont pas reproductibles et il y a tout lieu de penser que les réserves en ce domaine ont été largement épuisées. Une compensation financière rejaillirait donc sur la rentabilité des entreprises et provoquerait à terme une baisse des investissements. Mais en sens inverse peut-on croire que les salariés accepteront aisément une réduction du temps de travail non compensée alors que leurs revenus et leur consommation stagneront déjà ?

Enfin on ne peut que s'interroger sur la réalité des effets de la réduction du temps de travail sur l'emploi. Le rapport gouvernemental note que « la politique mise en œuvre par le Gouvernement dans le sens de la réduction du temps de travail a contribué significativement à la stabilisation du chômage ». On ne peut que s'étonner d'une telle affirmation qui est démentie par la simple observation des faits. Un article récent de la revue *Economie et Statistiques* qui analyse les réactions des entreprises à la réduction de 40 heures à 39 heures fait ressortir nettement que les emplois créés ont été assez peu nombreux ; seulement environ un cinquième des entreprises industrielles et un sixième des entreprises commerciales ont en effet procédé à des embauches définitives à la suite de cette réduction de la durée du travail et l'article note que le nombre des emplois ainsi créés se situe dans « une fourchette de 10.000 à 20.000 emplois dans l'industrie et

4.000 à 8.000 emplois dans le commerce ». On est loin d'une contribution significative à la stabilisation du chômage.

La lecture du rapport gouvernemental fait naître bien d'autres réflexions que celles que nous avons exposées jusqu'ici. Ne voulant pas entrer par trop dans le détail, nous nous limiterons dans le cadre de ce rapport à trois observations complémentaires.

1. Le IX^e Plan réaffirme la volonté de « contenir les prélèvements obligatoires et de stabiliser le déficit budgétaire (exprimé en pourcentage du P.I.B.) », ce qui « implique que recettes et dépenses publiques ne croissent pas à un rythme supérieur à celui de l'activité nationale ». On ne peut que se féliciter de cette volonté, mais l'absence totale de cadrage quantitatif global empêche de voir si elle est parfaitement compatible avec les options arrêtées par ailleurs.

2. La volonté de maîtriser les dépenses sociales est mentionnée à de nombreuses reprises. On peut craindre toutefois que les mesures évoquées à ce sujet – et qui n'apportent guère de nouveau – ne soient pas, à elles seules, de nature à renverser la tendance en ce domaine. Comme le dit le rapport :

« La maîtrise des évolutions à moyen terme suppose que tous les acteurs (Gouvernement, Parlement, conseils d'administration des organismes de sécurité sociale, élus sociaux et locaux) prennent une conscience claire des conditions de l'équilibre du système et assument leurs responsabilités respectives dans la concertation. »

Cela n'est guère contestable, mais cela suppose aussi un peu le problème résolu. Le rapport renvoie d'ailleurs sur ce point à la deuxième loi de Plan :

« La deuxième loi de Plan, sur la base des propositions discutées au cours de la deuxième phase de préparation du Plan, fixera les évolutions à moyen terme des transferts sociaux, et les grandes lignes de transformations que les pouvoirs publics et les élus sociaux devront apporter au système afin que ces évolutions ne restent pas des vœux pieux. »

3. Le problème de l'inflation est traité de manière très incidente et très subalterne par le rapport gouvernemental. Le premier volume du rapport n'y consacre qu'un bref passage où l'on évoque ainsi les mesures structurelles à mettre en œuvre :

« Elles concernent notamment les mécanismes de formation des revenus salariaux et non salariaux, les modalités de financement des prestations sociales, les circuits de distribution. Les inégalités sont au cœur du processus inflationniste ; leur réduction contribuera au ralentissement de la hausse des prix. »

Comme on le voit, le planificateur est resté bien prudent sur ce point et il a noyé dans une phrase globale le problème – pourtant fondamental – de l'indexation des salaires sur les prix. Une lecture attentive du premier tome du rapport permet bien de trouver un passage un peu plus explicite à ce sujet, mais

à le lire on voit que la pratique du balancement circonspect ne s'est pas perdue au commissariat général du Plan :

« Poursuivre l'effort de rénovation qui a été accompli dans les procédures de formation des revenus salariaux. Dans une économie aussi indexée que l'économie française, seul le coup d'arrêt permis par le blocage des prix et des revenus autorise la mise en œuvre d'un système préservant à terme le pouvoir d'achat tout en limitant les évolutions nominales.

« En fixant à l'avance une norme de hausse des prix, en supprimant les indexations infra-annuelles et en prévoyant des clauses de rendez-vous en fin de périodes adaptées à chaque situation particulière, par l'intermédiaire des négociations collectives, les procédures mises en œuvre permettent d'organiser une revalorisation des bas salaires, tout en contribuant à susciter des anticipations moins inflationnistes des agents économiques. »

Quand au rôle déterminant de la réduction des inégalités comme facteur de réduction de l'inflation, il laisse à tout le moins sceptique et mériterait une démonstration plus convaincante, le rapport se bornant à signaler que « le conflit de partage repose largement sur les inégalités ressenties ». Qu'il faille lutter contre les inégalités est une chose, mais que l'on en fasse un outil de lutte contre la hausse des prix en est une tout autre !

..

CONCLUSION

Il est toujours difficile de conclure au terme d'un examen forcément rapide d'un document aussi étoffé que le rapport qui est joint à la première loi du IX^e Plan. Il nous semble possible cependant d'émettre, en guise de conclusion, deux remarques.

1^o Ce rapport montre – en comparaison avec le Plan intérimaire qui l'a précédé – un effort méritoire de la part du Gouvernement dans le sens du réalisme et de la juste mesure des problèmes effectifs qui se posent à l'économie française. L'analyse objective s'est heureusement substituée au discours normatif. Sans doute le rapport hésite-t-il en certains cas à exposer trop crûment une réalité trop contraire à la vérité proclamée antérieurement, mais il a alors au moins le mérite de la murmurer ou de la suggérer et ne se contente pas de l'éluder purement et simplement.

2^o La stratégie qu'il expose – et qui nous paraît être la seule stratégie susceptible de rétablir les équilibres de l'économie de notre pays – fait apparaître des tensions très fortes que l'absence totale de cadrage macro-économique ne parvient pas à dissimuler entièrement. De ce point de vue en effet le IX^e Plan se révèle bien comme le plan de l'effort. Mais surtout il semble qu'en bien des occasions le rapport, pressentant les difficultés des transferts et ajustements à opérer, fait reposer sa démonstration sur l'évocation d'un partage favorable des fruits de la croissance. Quiconque a déjà tenté d'établir une prévision de financement sait bien qu'il est plus aisé de parvenir à un équilibre satisfaisant lorsque les masses à répartir sont plus fortes. L'ennui est que rien ne permet d'assurer que les premières années du Plan permettront de dégager une quelconque croissance. L'importance du rééquilibrage extérieur est telle qu'il imposera un différentiel négatif de croissance à notre pays par rapport à ses principaux partenaires ; or, rien ne permet de dire aujourd'hui que ceux-ci connaîtront à brève échéance une croissance forte. En pareil cas, les diverses tensions que le rééquilibrage interne fera naître n'entraîneront-elles pas une dégradation du climat social telle que la stratégie même définie par le Plan s'en trouverait remise en cause ? Nul ne peut le souhaiter, mais nul n'en peut ignorer le risque.

ANNEXES

ANNEXE I

COMPOSITION

DE LA COMMISSION NATIONALE DE PLANIFICATION

Article premier du décret n° 82-744 du 26 août 1982 pris pour application de l'article 6 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

La Commission nationale de planification est composée :

- 1° Du ministre chargé du Plan, président ;
- 2° Des présidents des conseils régionaux ;
- 3° De vingt-cinq représentants des organisations syndicales ou professionnelles les plus représentatives au niveau national dont :
 - huit représentants des organisations syndicales patronales,
 - neuf représentants des organisations syndicales de salariés,
 - quatre représentants des organisations agricoles,
 - trois représentants du commerce et de l'artisanat,
 - un représentant des professions libérales.
- 4° De huit représentants de la direction des établissements et entreprises du secteur public, industriel et bancaire ;
- 5° De sept représentants des mouvements associatifs et culturels représentatifs au niveau national dont un représentant des associations familiales ;
- 6° De quatre représentants du secteur coopératif et mutualiste ;
- 7° De huit personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences particulières dans le domaine de la planification ;
- 8° Du président de la commission spéciale du Plan du Conseil économique et social et d'un membre désigné à cet effet par ladite commission.

ANNEXE II

LES CONTRATS DE PLAN

Décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales ou des personnes morales autres que les entreprises publiques et privées.

Article premier. - Le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et la région sont élaborés par le président du conseil régional au nom de la région et par le commissaire de la République de région au nom de l'Etat.

Art. 2. - L'avant-projet de contrat de plan est transmis par le commissaire de la République de région au ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire et aux ministres intéressés dans le délai de six semaines après la réception dans la région du document d'information visés au premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982.

L'avant-projet de contrat de plan est soumis au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire, qui se prononce au moins quatre mois avant la fin de l'année précédant l'entrée en vigueur du Plan. Le comité interministériel créé par le décret du 6 juillet 1961 susvisé vérifie notamment la compatibilité des objectifs retenus avec ceux fixés par la première loi de Plan. Il précise les instructions au commissaire de la République de région pour ce qui concerne les engagements de l'Etat ; ces instructions sont transmises par le ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire.

Art. 3. - Le projet de contrat de plan est établi sur la base des engagements retenus respectivement par l'Etat dans la deuxième loi de Plan et par la région dans son plan. Il est transmis par le commissaire de la République de région au ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire et aux ministres intéressés dans le délai d'un mois après l'approbation du plan régional par le conseil régional dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 15 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982.

Le projet de contrat de plan est soumis au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire dans le délai de six mois suivant la promulgation de la deuxième loi de Plan. Le comité interministériel approuve le contrat de plan après avoir vérifié notamment la compatibilité des dispositions contractuelles avec les engagements retenus dans la deuxième loi de Plan.

En cas de désaccord sur tout ou partie du projet de contrat, un nouveau contrat de plan peut être élaboré, dans les mêmes conditions, postérieurement aux délais fixés dans le présent article.

Art. 4. - Le contrat de plan entre l'Etat et la région est signé par le président du conseil régional au nom de la région et le commissaire de la République de région au nom de l'Etat.

Art. 5. - Les engagements de l'Etat dans les contrats particuliers entre l'Etat et les régions sont approuvés par les ministres concernés après examen par le comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Art. 6. - Les contrats particuliers entre l'Etat et les régions sont signés par le président du conseil régional au nom de la région et par le commissaire de la République de région au nom de l'Etat. Lorsqu'un contrat particulier est conclu entre l'Etat et plusieurs régions, il est signé par le président du conseil régional et le commissaire de la République de chaque région.

Art. 7. - Le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'Etat et la région peuvent être révisés en cours d'exécution. La révision a lieu suivant la même procédure que celle qui est prévue aux articles premier, 3, 4, 5 et 6 du présent décret.

Art. 8. - Des contrats de plan entre l'Etat et les départements, les communes ou leurs groupements sont élaborés et signés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public et par le commissaire de la République du département après approbation des engagements de l'Etat par le comité interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire.

Les contrats particuliers entre les mêmes parties sont élaborés et signés dans les mêmes conditions ; dans ce cas, les engagements de l'Etat sont approuvés par le ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire et les ministres concernés.

Art. 9. - A l'exception des contrats prévus aux articles précédents, les contrats de plan et les contrats particuliers conclus entre l'Etat et des personnes morales publiques et privées autres que les entreprises publiques et privées sont élaborés et signés par le président de l'organe délibérant de la personne morale et le ou les ministres concernés ou le représentant de l'Etat dans la région ou le département en fonction du champ d'application territorial du contrat.

Art. 10. - Pour l'exécution des contrats de plan et des contrats particuliers prévus aux articles précédents, les autorisations de programme inscrites dans les lois de finances pour les investissements publics à caractère national sont déléguées au commissaire de la République de région. Ce dernier fait rapport au ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, avant le 31 janvier de chaque année, de l'exécution, au cours de l'année qui précède, des contrats de plan et des contrats particuliers.

Art. 11. - La procédure d'élaboration, d'exécution et de contrôle des contrats régionaux de plan conclus entre une région et des personnes morales publiques ou privées autres que l'Etat est déterminée par le conseil régional.

Art. 12. - Le décret n° 70-1221 du 23 décembre 1970 est abrogé.

ANNEXE III

LES DOUZE PROGRAMMES PRIORITAIRES D'EXÉCUTION DU IX^e PLAN

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