

N° 279 (Rectifié)

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1989.

PROJET DE LOI

approuvant le X^{ème} Plan (1989-1992), considéré comme adopté aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence, par l'Assemblée nationale,

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

A

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

(Renvoyé à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, est considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, après déclaration d'urgence, le projet de loi dont la teneur suit :

Voir^s les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 545, 624, 625, 626, 640 et T.A. 87.

Plan. — Agriculture - Aménagement du territoire - C.E.E. - Commerce extérieur - Croissance - Culture - D.O.M.-T.O.M. - Emploi - Enseignement - Entreprises publiques - Environnement - Europe - Finances publiques - Formation professionnelle - Impôts et taxes - Politique économique et sociale - Recherche - Santé publique - Sécurité sociale - Travail.

Article unique

Est approuvé le X^{ème} Plan de développement économique, social et culturel (1989-1992) annexé à la présente loi.

A Paris, le 29 avril 1989.

Le Président,

Signé: LAURENT FABIUS.

ANNEXE

LA FRANCE, L'EUROPE

X^{ème} PLAN

DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

SOCIAL ET CULTUREL

1989-1992

N.B. — La numérotation des pages de cette annexe reprend celle du document annexé au projet de loi n° 545 déposé à l'Assemblée nationale, compte tenu des modifications introduites par la lettre rectificative n° 640 et l'addendum qui est joint à cette dernière.

SOMMAIRE

	Pages
1. L'ARDENTE AMBITION	19
2. UNE STRATÉGIE DE CROISSANCE POUR LA FRANCE	28
2.1. Un objectif central : la reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi ...	28
Un nouveau partage social	29
Une croissance plus riche en emploi	31
2.2. La stratégie de croissance économique et sociale	35
Une croissance compétitive	36
Une meilleure cohésion sociale	39
2.3. Une adaptation continue au grand marché	42
Réussir l'intégration financière	43
Préparer le secteur productif à une concurrence accrue	44
2.4. Les responsabilités de l'Etat	46
La maîtrise des finances publiques	47
Des contrats avec les entreprises publiques	50
3. UNE AMBITION POUR L'EUROPE	52
3.1. Une Europe plus solidaire	53
L'Europe sociale	53
L'Europe monétaire	54
3.2. Une Europe qui affirme son identité	55
L'Europe des citoyens	55
L'Europe culturelle	57
3.3. Une Europe qui valorise et préserve ses ressources naturelles	58
L'Europe agricole	58
L'Europe de l'environnement	59
3.4. Une Europe tournée vers l'avenir et vers ses partenaires extérieurs	60
L'Europe scientifique et technologique	60
L'Europe et ses partenaires économiques	62

	Pages
4. LES GRANDS CHANTIERS	65
4.1. Éducation et formation	65
Améliorer la formation initiale de l'école à l'université	65
Accroître l'efficacité de la formation professionnelle initiale et continue ...	69
4.2. Recherche et compétitivité	71
Renforcer la recherche et le développement technologique	71
Valoriser nos atouts sectoriels pour une meilleure compétitivité	74
Mobiliser en faveur du commerce extérieur	82
4.3. Solidarité	83
Engager rapidement le processus d'adaptation de nos régimes de retraite .	84
Améliorer sensiblement la maîtrise des dépenses de santé	84
Poursuivre l'effort en faveur des familles	86
Engager de façon résolue l'évolution du mode de financement	86
Renforcer l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion sociale	87
4.4. Aménagement du territoire et vie quotidienne	89
L'aménagement du territoire à l'heure de l'Europe sans frontières	89
Les grands axes d'une politique d'aménagement du territoire rénovée	89 bis
Poursuivre la construction d'un État déconcentré dans une nation décentralisée.	92
Promouvoir un grand projet pour ordonner le développement de la région parisienne	92 bis
Réunifier la ville autour d'un projet	93
Favoriser de nouveaux équilibres en milieu rural	95
Soutenir le développement des collectivités d'outre-mer dans l'équité	95
4.5. Service public	96
Faire du service public le partenaire de ses usagers et des entreprises	97
Faire de la gestion des ressources humaines une responsabilité essentielle de la gestion publique	97
Faire participer les agents publics au progrès de leurs conditions de travail et d'emploi	98
Rendre la décision publique plus efficace, déconcentrer les responsabilités.	99

I. L'ARDENTE AMBITION

« Aller à l'idéal et comprendre le réel »

Cette phrase de Jean Jaurès n'a pas vieilli et résume toujours aussi bien nos enjeux de société.

Nous ne connaissons pas l'avenir, mais nous connaissons un certain nombre de fortes tendances, d'évolutions sociologiques internationales et nationales. Certaines vont à l'encontre de nos aspirations. ce sont des menaces ; d'autres vont dans le même sens, ce sont nos chances.

LES TROIS MENACES

1. L'instabilité accrue de l'économie mondiale

C'est au moment même où l'économie devient mondiale qu'apparaît l'absence de leadership mondial, voire de règles du jeu. L'Économie se mondialise plus vite que le Politique.

Ce que nous produisons, ce que nous consommons, nos façons de vivre en France et en Europe sont désormais influencées par la capacité des autres à produire et à consommer autant que par la nôtre. Cela est d'autant plus vrai qu'au Japon et aux États-Unis sont venus s'ajouter de nouveaux acteurs du Sud-Est Asiatique. Or, il n'est pas sûr que nous ayons encore pris pleinement conscience de l'importance et de l'intensité de cette internationalité.

Cela est d'autant plus grave en l'absence de mécanismes formels de régulation mondiale : les monnaies sont aujourd'hui soumises à des fluctuations amples et imprévisibles, ainsi qu'à de fortes spéculations. Faute de règles du jeu claires ou de capacité de gérer en commun un système interdépendant, notre économie, de plus en plus immergée dans l'économie mondiale, est devenue vulnérable aux multiples chocs externes qui peuvent s'exercer sur elle. La reconstruction progressive d'un système monétaire international n'est encore nullement assurée, en dépit de quelques progrès dans la coopération entre grandes puissances illustrés, notamment par les Accords du Plaza et du Louvre.

Les risques majeurs sont identifiés depuis déjà plusieurs années :

— le déséquilibre américain dû à une insuffisance d'épargne intérieure, qui se manifeste par un double déficit budgétaire et extérieur, demeure profond. Or le financement de l'économie américaine ne peut indéfiniment être assuré par de l'épargne japonaise ou allemande. Le poids de l'endettement externe accumulé est tel qu'un retour à l'équilibre est peu probable avant la fin du Plan. Durant toute cette période délicate de diminution des déficits, une pression à la persistance de taux d'intérêt élevés continuera de s'exercer et des variations brutales du cours du dollar sur le marché des changes restent possibles.

— la dette du tiers monde met en péril aussi bien les tentatives de développement de l'Amérique latine que la survie de l'Afrique.

Ce dernier continent qui connaît une forte croissance démographique et ne parvient pas à s'industrialiser tend à s'appauvrir de façon inéluctable, engendrant des risques de tensions insupportables. Plus que tout autre pays européen, la France, par sa vocation historique et culturelle, par ses traditions de coopération internationale, est concernée par une telle dégradation. Il lui revient d'intensifier les relations entre l'Europe et l'Afrique pour favoriser le développement du continent africain.

Les forces du marché ne sauront à elles seules conduire à un nouvel équilibre. Une coopération internationale, économique et financière, beaucoup plus étendue qu'aujourd'hui, est indispensable, notamment afin de trouver des solutions nouvelles pour le système monétaire ou pour la dette des pays d'Amérique latine et d'Afrique. Un monde multipolaire est né, il faut que les nations, les organisations régionales et mondiales apprennent à le gérer ensemble.

La France, pour sa part, contribuera au développement d'une telle coopération internationale, notamment en faveur du tiers monde.

Cette action humanitaire en faveur des pays en voie de développement doit prendre plus en compte les besoins sociaux de base — éducation, santé — et toucher plus directement les catégories les plus vulnérables des populations urbaines et rurales.

La France confirme, en particulier, sa volonté de porter, dans les prochaines années, son aide au Tiers-Monde à 0,7 % de son Produit Intérieur Brut, ainsi que le Président de la République s'y est engagé dans sa lettre à tous les Français.

La démographie ajoute à ces menaces le danger de tensions grandissantes entre zones mondiales et au sein de chaque pays.

Depuis le XIX^e siècle, un vaste mouvement dit de transition démographique entraîne en effet l'ensemble de l'humanité vers un régime où fécondité et mortalité s'ajusteront à un niveau faible, proche du seuil de remplacement des générations, soit 2,1 enfants par femme. Ainsi, le nombre total des hommes sur la terre atteindrait 6 milliards en fin de siècle, et pourrait se stabiliser autour de 10 milliards. Le poids humain des pays de l'O.C.D.E., de 23 % en 1950, diminuerait de moitié d'ici 2025. La France ne constituerait plus que 1 % de la population mondiale, et la francophonie plus que 2 %.

Certes, la dénatalité est en France bien inférieure à celle de l'Allemagne ou d'autres pays, au point que, en termes relatifs, la démographie est plutôt un atout pour notre pays en Europe. Mais, dans l'absolu, elle constitue une menace pour l'équilibre entre actifs et inactifs dans des proportions n'ayant aucun précédent historique.

En outre, les déséquilibres démographique et économique Nord-Sud créent une pression de l'immigration aux frontières qui sera d'autant plus difficile à maîtriser que les frontières nationales seraient remplacées par une frontière européenne.

Toutes ces tendances menacent notre cohésion sociale.

L'État perd la capacité d'organiser l'espace économique, ce qui est plus lourd de conséquences que dans d'autres pays puisque la France, terre de divisions, d'isolats, de privilèges, d'individualisme, a assuré son unité grâce surtout à une gestion d'ensemble prise en mains par l'État, et dont la maîtrise des frontières était un élément essentiel. La défaillance de notre État-carapace a pour effet de changer l'équilibre social et politique, et risque de se traduire par le développement de poches de précarité, de mentalités d'exclusion.

2. La montée des exclusions

La montée des exclusions est l'un des traits caractéristiques des sociétés modernes.

Certaines sont dues au sous-emploi, ou aux formes d'emploi précaire qui ont tendance à se cristalliser. Dans une société où l'identité est fortement liée au travail, l'absence d'emploi, la réduction — parfois l'extinction — des ressources est un phénomène dramatique, particulièrement grave quand il touche les jeunes, et quand sa durée moyenne est élevée comme c'est le cas en France.

Enfin l'évolution sociologique, en particulier la recomposition de la cellule familiale avec l'augmentation des divorces, des remariages et des familles monoparentales, l'écart entre la durée de vie des femmes et des hommes a multiplié les cas de solitude non

volontaires. Les conditions minimales de la sociabilité, l'existence même d'un lien social, ne sont plus aujourd'hui assurées à tous, tandis que par une sorte de réaction, on voit se développer dans beaucoup de grandes villes des phénomènes de marginalité de groupe qui accroissent l'insécurité.

Quant au sida, il constitue pour nos sociétés un nouveau risque, dont toute la mesure n'a sans doute pas encore été prise.

3. Les handicaps propres à la France

A ces difficultés communes à bien des pays s'en ajoutent d'autres qui nous sont propres.

La principale est notre capacité d'adaptation au changement. Les Français montrent de plus en plus une attitude ouverte vis-à-vis du changement, mais les rigidités sociales font que tout changement est trop souvent vécu comme une agression par nos différentes institutions, toute évolution comme une crise.

Tel n'est pas le cas ailleurs : le mot « crise » en chinois est composé de deux idéogrammes, dont l'un signifie « danger » et l'autre « opportunité ». Nous ne retenons que l'un en oubliant l'autre, nous butons sur la crise comme un skieur maladroit sur une bosse alors qu'un skieur adroit s'en sert pour tourner, pour évoluer.

D'ici l'an 2000, le problème français sera largement de surmonter un certain retard d'adaptation, donc d'en mesurer, puis d'en traiter les causes, en particulier la rigidité de notre société avec ses blocages, ses verrouillages et ses corporations.

Une première difficulté tient notamment au fait que notre société est le siège de transformations culturelles multiples mais parfois contradictoires. Nos concitoyens tiennent à leur autonomie, mais ils ont aussi besoin d'un lien social. Ils montrent un goût croissant pour l'initiative, mais ils désirent bénéficier parallèlement d'un haut niveau de protection sociale, ce qui n'est d'ailleurs pas incompatible. Quant à l'attitude des Français vis-à-vis de l'État, elle est pour le moins ambivalente et cela depuis longtemps.

Une seconde difficulté tient au fait que, malgré un consensus plus profond sur la nécessité de s'adapter, les résistances restent nombreuses. Les sociologues mettent ainsi en valeur le caractère volatil d'une société marquée par des pulsions refoulées et exposée de ce fait à des impulsions violentes, pouvant déboucher sur des crises aiguës à fort contenu émotionnel, si elles ne sont pas désarmées très tôt.

Un peuple qui préfère la révolution à l'évolution est mal armé pour gérer le changement continu du monde actuel. Il nous faudra apprendre la patience et la persévérance, qui ne sont pas nos qualités naturelles.

LES CINQ CHANCES

Face à ces tendances peu favorables, il en est d'autres, par bonheur, qui vont dans le sens de nos aspirations et de notre idéal.

1. L'embellie après l'orage

En 1973, puis en 1979, l'économie mondiale a été bouleversée par deux chocs pétroliers, provoquant à la fois inflation, récession et chômage.

Depuis 1986, la crise pétrolière est dépassée et ne semble pas devoir réapparaître dans les prochaines années. Une croissance modérée a repris et le monde commence à panser ses plaies.

La fatalité de la crise disparaît, l'orage s'éloigne, ce n'est pas encore le beau temps, mais c'est déjà l'embellie. Les politiques d'ajustement appliquées pour combattre les conséquences des chocs pétroliers ont permis, avec plus ou moins de rapidité, de triompher de façon spectaculaire de l'inflation mondiale, de rétablir les capacités de développement des entreprises dans les pays développés et de retrouver depuis 1987 une croissance supérieure à 3 % dans les pays industriels, permettant ainsi de faire reculer le chômage. L'Asie est, en particulier, sortie de la crise. Le Japon, qui a trouvé un nouveau modèle de développement a ouvert la voie à un groupe de nouveaux pays industriels, tandis que l'Inde et surtout la Chine, géants démographiques longtemps confinés dans l'autarcie, ont commencé de s'ouvrir sur le monde.

En même temps une révolution industrielle, liée pour une part à l'électronique, favorise une modernisation rapide et de forts gains de productivité. Elle est à l'origine d'un essor de nouvelles activités et de nouveaux services pour le plus grand profit des consommateurs dans une économie internationale où les échanges connaissent un développement rapide. Les entreprises des grands pays industriels ont ainsi retrouvé les conditions de la croissance, comme l'illustre le fort mouvement d'investissement observé en 1988.

Notre pays se situe à nouveau en bonne place, et a prouvé sa capacité de s'insérer dans la nouvelle croissance mondiale, même si celle-ci reste pour l'instant moins forte et plus fragile qu'avant la crise. Il tient son rang, malgré une concurrence de plus en plus impitoyable dans un monde industriel qui ne cesse de s'adapter, en modernisant ses activités traditionnelles, et en innovant pour renouveler ses méthodes de production et ses gammes de produits.

Cette embellie économique prend d'autant plus de valeur que, simultanément, des améliorations spectaculaires apparaissent sur la scène politique : la fin de plusieurs conflits dans le monde, l'atténuation des tensions Est-Ouest dans le cadre de l'accord de désarmement et de la perestroïka, l'accès de plusieurs pays, notamment en Amérique du Sud, à la démocratie, constituent des tendances fortement positives en cette fin de siècle.

2. Le progrès technique à double tranchant

Le progrès technique peut créer la croissance comme le chômage ; il peut engendrer le bien-être comme la révolte des canuts de Lyon.

Entre la chance et la menace, l'Histoire a tranché : en réduisant la peine des hommes, le progrès technique finit toujours par être bénéfique.

Aujourd'hui, ce progrès technique est plus difficile à capter parce qu'il se diffuse dans toute la société, parce qu'il prend des formes immatérielles autant que matérielles. Nombreux seront les pays qui utiliseront les nouvelles technologies, rares seront les pays capables de les concevoir.

Les effets de la technologie sur l'emploi doivent être maîtrisés. Économiser la peine des hommes est un progrès, les exclure de la société n'en est pas un. Le thème de la modernisation sociale, étudié dans le rapport Riboud, le projet politique d'une modernisation négociée démontrent que des réponses existent à cette menace, pour peu qu'on ait le courage de les mettre en œuvre.

Il faut aussi trouver les autres réponses au progrès technique : qu'il n'engendre pas de risques majeurs, nucléaires ou chimiques, qu'il ne pollue pas l'environnement, qu'il ne généralise pas, avec les médias, une culture fade et anomique, qu'il n'aggrave pas la complexité de la vie quotidienne.

3. L'Europe, levier du changement

Si notre tempérament ne nous conduit pas naturellement au changement, l'Europe, elle, nous y porte.

L'Europe, en soi, n'est ni une chance, ni une menace. Elle est d'abord et avant tout le levier, le point d'appui qui doit nous permettre de mieux nous situer dans l'économie mondiale, tout en préservant des valeurs, des pratiques, bref des identités, qui nous sont communes. Il s'agit moins de préparer la France à l'échéance de 1993 que d'utiliser cette échéance pour que la France s'adapte à un monde nouveau.

Ce point d'appui nous a déjà permis de maîtriser l'inflation dans le cadre des disciplines librement consenties du système monétaire européen. Il nous a permis de conduire une politique de reconnaissance du rôle de l'entreprise, d'équilibre entre les aspirations légitimes des ménages pour leur niveau de vie et les besoins financiers des entreprises pour leur développement et pour l'emploi. L'Europe nous force à nous regarder sans complaisance dans le miroir que nous tend le monde.

Ainsi conçue, la réalisation du Marché unique est une occasion pour la France d'affirmer son rôle historique en Europe et dans le monde. Replacer l'Europe dans la course vis-à-vis des États-Unis et du Japon, c'est le meilleur moyen d'assurer la pérennité de la civilisation et de la culture du vieux continent.

4. Une France en voie de rassemblement

« Rassembler les Français », objectif du Président de la République. « Une France unie dans une Europe qui gagne », but fixé par le Premier ministre. Rassemblement et union sont des valeurs essentielles pour notre pays et l'un de nos atouts est précisément de les voir progresser, depuis plusieurs années, dans les comportements.

Les années récentes ont en effet été marquées par une diminution des tensions et affrontements dans la société française. On est loin du consensus général, mais du moins y a-t-il consensus démocratique pour que chacun ait le droit d'exposer son point de vue.

Parallèlement, un consensus s'est fait autour d'un certain nombre de valeurs, qui semblent désormais partagées par un nombre croissant de Français : souci de réalisme et de pragmatisme, souci de souplesse et d'adaptabilité ; désir de compétence, d'efficacité, de performance ; besoin d'indépendance, de liberté, de diversité, mais se déployant sur un fond minimum d'égalité. Ces tendances communes qu'appréhende l'analyse sociologique sont de nature à rendre la société plus facilement gouvernable et adaptable au monde moderne.

5. Une volonté d'entreprendre

Dans la plupart des pays, la crise a conduit à un réaménagement des systèmes de valeurs en fonction du patrimoine culturel existant et des nouvelles données mondiales. Les pays qui sont sortis le mieux et le plus vite de la crise sont ceux qui ont su favoriser cette renaissance culturelle.

Toutes les études sociologiques portent à penser que les Français sont en train de faire le choix positif, le choix de l'effort, de l'initiative, de la responsabilité, de l'aventure, du risque.

La mentalité de la « bof génération » est passée et n'imprègne plus les jeunes d'aujourd'hui.

Après une vague de « recentrage » de chacun sur soi-même, d'une vie professionnelle terne sur une vie personnelle riche, un nouveau modèle de croissance se cherche progressivement et s'élabore, plus soucieux des personnes et des différences, qui sera sans doute de nature à recueillir un fort consensus s'il parvient à donner sa chance à chacun et à éviter les phénomènes d'exclusion.

Nous n'assurerons en effet conjointement notre compétitivité et notre solidarité que si nous savons développer l'initiative. Celle-ci se révèle nécessaire aussi bien pour la création d'entreprises que dans le secteur non marchand où la vie associative, le bénévolat, les formes nouvelles d'activités répondent à une demande de la société.

Deux siècles après l'adoption de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, il ne suffit plus de ne pas faire à autrui ce que l'on ne souhaiterait pas qu'il nous fasse. Il convient aussi d'avoir à son égard des attitudes plus actives : l'insertion sociale est plus que jamais l'affaire de tous. Le culte de l'État-providence implique des citoyens pratiquants.

*
* *

Le ton n'est plus à l'euro-pessimisme et au désenchantement. Ce qui caractérise aujourd'hui la France, c'est un optimisme raisonné. Il n'en faut pas plus pour mobiliser les énergies dans le cadre d'un Plan permettant à chacun de regarder l'avenir.

L'Histoire dira, plus tard, s'il peut devenir un optimisme passionné.

*
* *

LE PLAN, ARDENTE AMBITION

Entre ceux qui croient à la planification et ceux pour qui la planification ne sert à rien dans un marché international, on n'échappe pas à une interrogation préalable.

La réponse n'est pas idéologique, elle est dans l'observation des faits. Nous vivons dans un monde plus aléatoire, plus complexe et plus interdépendant.

Dans cet univers de croissance lente et de règles du jeu financier cahotiques, les acteurs économiques ont dû s'adapter. Si les États ont parfois abandonné toute vision longue et se sont réfugiés dans un pilotage financier à court terme, les entreprises, elles, et notamment les très grandes, ont éprouvé le besoin de se diriger dans la tourmente en élaborant une planification stratégique : quels marchés abandonne-t-on, quels marchés conquiert-on, quelle part de marché minimum recherche-t-on, sur quels produits, dans quels secteurs, vers quelles technologies se recentre-t-on ? On ne fera pas tout, on ne gagnera pas partout, il faut donc choisir en sachant que la mise en œuvre de ces choix demandera plusieurs années et portera donc sur le moyen terme.

La planification stratégique de l'entreprise s'inscrit dans la logique du marché international.

Ainsi doit-il en être de l'État, sans libéralisme naïf ni interventionnisme systématique. Les États-Unis recourent fréquemment au protectionnisme pour certains secteurs de leur économie. Le Japon, quant à lui, s'est rendu capable de coordonner l'action de tous ses agents publics et privés pour développer des exportations définies comme stratégiques sur les marchés retenus comme cibles.

Dans ce jeu, la France est restée malhabile. Elle a, pour suivre l'esprit de l'époque en même temps que la contrainte d'internationalisation des marchés, démantelé les contrôles publics qui pesaient sur l'économie et sur les entreprises sans pour autant avoir fait naître, entre des entreprises plus autonomes et un État moins porté à réglementer, les synergies nouvelles au service du développement et des exportations qu'ont su mettre au point le Japon ou l'Allemagne.

Aujourd'hui, pourtant, la situation est claire : la France a choisi d'entrer dans le marché unifié européen, donc d'en accepter les règles. Elle a choisi d'y entrer avec une économie mixte où l'État et le secteur privé se partagent, selon des frontières désormais stabilisées, les responsabilités. Le Plan et le marché y sont donc parfaitement complémentaires.

Demeure en outre l'absence de réponses spontanées du marché à certaines questions structurelles. Par exemple, à l'heure où nous construisons l'Europe, la France peut légitimement souhaiter disposer de quelques grandes métropoles européennes : le marché fera-t-il spontanément émerger le maillage aérien, les liaisons ferroviaires à grande vitesse, le réseau autoroutier qui créeront ces métropoles ?

Certainement pas : seuls des choix stratégiques à moyen terme pourront y parvenir. Or, choisir à moyen terme, tel est le sens précis de la démarche de planification.

En ce début de 1989 où un nouveau septennat, une nouvelle législature, un nouveau gouvernement sont là pour agir en profondeur et préparer notre pays à l'échéance européenne du 1^{er} janvier 1993, le besoin de choisir à moyen et long terme se fait encore plus sentir, pour quatre raisons principales.

1. Retrouver des marges de manœuvre

Les marges d'action à court terme sont de plus en plus étroites. Toute réponse purement conjoncturelle se heurte à des obstacles croissants.

Les défis internationaux sont beaucoup trop complexes pour être relevés en utilisant les leviers de commande habituels : budget, monnaie, taux d'intérêt. Il faut agir en profondeur, sur les structures de l'économie, et donc à moyen terme. On est passé du pilotage fin aux adaptations structurelles. Le Plan en est l'instrument naturel.

Les ambitions nationales touchent, elles aussi, à des domaines qui dépassent le cadre de l'action à court terme et du budget annuel. Le besoin de lois d'orientation, d'un cadre pluriannuel pour le budget, amène à inscrire dans le moyen terme, c'est-à-dire dans le Plan, la conduite des politiques nationales.

2. Gouverner dans la complexité

La complexité et l'interdépendance des phénomènes appellent une réflexion plus approfondie dans une société qui aspire à la fois au changement et à la tranquillité.

Les Français souhaitent qu'on leur dise ce que l'on veut et où l'on va.

Cela suppose que les pouvoirs publics fassent des choix et que ces choix soient compréhensibles. Une telle démarche n'est pas simple car elle passe par plusieurs étapes : sélection sévère des éléments jugés les plus importants du point de vue de l'action publique, concertation entre administrations et partenaires sociaux, délibération par les assemblées. A chaque étape, la réflexion et le débat conduisent à faire des arbitrages, à préciser les objectifs et les moyens. Le Plan peut être le lieu d'un tel débat.

Confusément, chacun sent bien que gouverner dans la complexité et l'incertitude, c'est gouverner autrement. L'État doit décider à bon escient, décider mieux, décider vite.

Décider à bon escient, c'est comprendre que le système économique et social est un organisme vivant, dont les cellules sont capables, sans intervention extérieure, de réagir à l'événement, de s'adapter aux situations nouvelles, de sécréter les anticorps pour faire face à des dangers. Se précipiter à la moindre alerte pour décréter des saignées ou des purges fait plus de mal que de bien. L'État doit savoir intervenir à bon escient.

Décider mieux, c'est prendre en compte une double nécessité : accompagner et évaluer.

● **Accompagner.** La décision de l'État sera d'autant plus féconde et efficace qu'elle prendra en compte les réactions spontanées du corps social. Il ne s'agit pas de gouverner au gré des sondages, il s'agit de gouverner au plus près des comportements, de façon à ce que l'action de l'État et l'action du citoyen se renforcent au lieu de se combattre.

● **Évaluer.** Il n'est plus possible d'engager des actions publiques importantes, sans en apprécier le coût et l'efficacité. C'est ce que fait toute entreprise pour son intérêt particulier. C'est ce que doit faire l'État, mais, cette fois, au nom de l'intérêt général. Seul l'État peut additionner le coût des transports en commun, des encombrements, du temps perdu, de l'inconfort, des tranquillitants, pour avoir une vision globale de la rentabilité collective. C'est le rôle du Plan que d'aider à cette synthèse pour proposer, évaluer et effectuer le suivi des choix collectifs. Tel est déjà le cas pour le Revenu Minimum d'Insertion, dont la loi incorpore dès l'origine un dispositif continu d'évaluation.

Décider vite. Une bonne décision prise au mauvais moment peut avoir les effets opposés à ceux que l'on souhaite. Parfois, il faut savoir attendre et mûrir la décision car, décider vite, ce n'est pas décider à la va-vite. Parfois, au contraire, la réaction immédiate est nécessaire : mettre trop longtemps à décider, c'est alors s'exposer à décider à contretemps.

3. Assurer la cohérence

L'avenir nous montre plusieurs chemins possibles : lequel prendrons-nous ?

On ne peut pas éluder cette question en faisant semblant de l'ignorer : ne pas choisir, c'est subir. Nous savons que, d'ici 15 ans, la démographie mettra en péril notre système de retraite. Mieux vaut regarder la vérité en face et faire les choix appropriés.

Il y a certainement plusieurs politiques possibles pour préparer l'avenir. Il n'est pas facile de trouver la meilleure, mais on connaît la pire : la politique de l'autruche, qui consiste à faire semblant de ne pas voir le danger pour ne pas avoir à prendre de décisions.

A partir du moment où le Plan veut poser les vrais problèmes, il lui appartient de rappeler qu'on ne peut pas vouloir une chose et son contraire, et donc d'être le gardien de la cohérence des décisions nationales. Cela peut se faire par le chiffrage des conséquences des décisions, et cela peut se faire aussi par la recherche des incompatibilités entre les diverses orientations qui, prises isolément, paraîtraient souhaitables.

Cohérence implique aussi capacité d'adaptation. Le Plan doit être adaptable à l'évolution des situations, aux faits nouveaux. Il ne s'agit pas de remettre en cause, à tout moment, les directions choisies, mais de les adapter aux conditions nouvelles rencontrées sur le chemin.

4. Rassurer sur l'avenir

« Le Plan ou l'Anti-hasard », titrait Pierre Massé, ancien commissaire au Plan, pour un de ses livres. Il n'est en effet pas besoin de boule de cristal pour être capable de restreindre l'incertitude et d'éclairer l'avenir et, surtout, d'en limiter les risques.

Restreindre l'incertitude, c'est comprendre que les aléas ne nous sont pas tous extérieurs. Certains ne sont que le résultat aléatoire des milliers de décisions quotidiennes que nous prenons. La concertation des acteurs économiques et sociaux au sein des commissions et des groupes spécialisés du Plan contribue à faire de celui-ci un « réducteur d'incertitudes ».

Accepter les faits, non les fatalités, telle doit être la devise du Plan.

Éclairer l'avenir, c'est préparer les décisions à long terme de la nation : Ariane, le T.G.V., le projet éducatif en sont des exemples et permettent, grâce à un effort de prospective, de savoir où l'on va.

Limiter les risques constitue, plus encore, l'apport du Plan à une nation soumise aux aléas internationaux. En organisant la marche d'un pays vers son avenir, en accompagnant cette marche d'un dispositif de solidarité active, le Plan permet à tout un peuple de faire mouvement ensemble, sans crainte pour aucun citoyen d'être abandonné à l'arrière ou sur le côté de la route.

*
* *

Une fois encore, le choix d'une stratégie à moyen terme se pose aujourd'hui à tous les Français. Ne pas subir, mais au contraire conduire son destin, telle en est la philosophie. Selon une tradition qui remonte à la Libération, cette démarche s'appelle en France le Plan. Certes, la planification à la française n'est plus aujourd'hui celle de la reconstruction de Jean Monnet, ni celle de l'ardente obligation du Général de Gaulle, car les conditions nationales, et surtout internationales, ne sont plus les mêmes. Dans une Europe dont le marché s'unifie, l'obligation imposée par l'État cède la place à l'ambition librement consentie des citoyens.

Hier ardente obligation, le Plan devient aujourd'hui ardente ambition.

Aujourd'hui comme hier, il s'agit pour la Nation, selon l'expression employée par le Président de la République dans sa lettre à tous les Français, de « ramasser ses forces autour d'objectifs dominants ».

2. UNE STRATÉGIE DE CROISSANCE POUR LA FRANCE

Chaque pays, à chaque époque, peut avoir des objectifs et des stratégies différentes pour sa croissance. L'Allemagne, par exemple, avec un chômage relativement réduit et une population déclinante, pourrait se contenter d'une croissance modérée. La France de 1989, avec son chômage élevé et sa population active qui augmente, a un objectif de croissance soutenue. Mais cette volonté est contrariée par les obstacles qui entravent son développement : le garrot du déficit extérieur qui étrangle toute relance intérieure ; le garrot du déficit budgétaire qui limite les possibilités d'allègement des impôts ou d'action nouvelle de l'État ; les insuffisances de notre formation et de notre recherche, qui grèvent durablement nos capacités productives et créatives. Desserrer ces contraintes pour retrouver la croissance et l'emploi, telle est la stratégie de développement à moyen terme de la France.

2.1. Un objectif central : la reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi

Une priorité évidente

Une France forte et solidaire n'est pas une France résignée devant le chômage.

C'est la cohésion sociale de la Nation toute entière qui est en jeu. Car les individus qui composent une collectivité sont en droit d'attendre qu'elle lutte résolument contre l'inégalité devant l'emploi ; et une société qui n'aurait à offrir à une grande partie de sa jeunesse que la perspective du chômage serait une société condamnée.

Dans la France d'aujourd'hui, avec ses besoins de modernisation et son augmentation de population active, c'est sans doute à partir d'une croissance de 2 à 2,5 % par an que, sur la durée, notre économie cesse de détruire des emplois et commence à en créer. Or, près de 1,5 million de personnes supplémentaires entreront sur le marché du travail d'ici à l'an 2000, dont un fort pourcentage de femmes.

En outre, la crise a provoqué un éclatement du monde du travail entre :

- les salariés qui bénéficient d'un statut ou d'un contrat de travail à durée indéterminée ;
- les salariés qui bénéficient d'un contrat de travail, mais pour une durée limitée, ou pour un horaire inférieur à ce qu'ils souhaitent ;
- les bénéficiaires de mesures d'insertion (de type P.I.L., T.U.C. ou S.I.V.P.) qui sont le plus souvent régis par les dispositions applicables aux stagiaires de la formation professionnelle ;
- les chômeurs, dont 1 200 000 n'ont pas d'indemnisation, parmi lesquels 500 000 environ vivaient dans un foyer sans autre source de revenus jusqu'à l'institution du revenu minimum d'insertion.

C'est donc l'ensemble du monde du travail que le chômage fragilise et qu'il importe de réunifier. Cela ne se fera pas sans un effort collectif délibéré et important : l'emploi doit être la contrainte forte qui s'impose à l'ensemble des acteurs.

La lutte pour l'emploi a donné lieu dans tous les pays développés à des politiques variées qui, dans plusieurs cas, ont permis des progrès importants au cours des dernières années : le taux de chômage est désormais inférieur à 5,5 % aux États-Unis, 8 % en Allemagne et en Grande Bretagne, mais il reste proche de 10 % en France.

La lutte pour l'emploi se livre à deux niveaux étroitement imbriqués :

- la répartition des revenus qui doit donner la priorité à la création d'emploi ;
- le rythme et le contenu en emplois de la croissance qui doivent augmenter.

Les formes précaires d'emplois doivent progressivement se transformer en emplois stables.

Un nouveau partage social

Au cours des quatre années qui viennent, il est nécessaire que la France se mobilise afin de préparer le Grand Marché européen et que les Français, tous les Français, en retirent les meilleurs avantages.

Le projet de Plan 1989-1992 place l'investissement, sous toutes ses formes, au centre de notre stratégie. C'est en effet par l'investissement industriel, par l'investissement social, par l'investissement dans la recherche et l'investissement éducatif dans la formation des hommes, que la France gagnera.

La modernisation de notre économie est liée au développement du dialogue social dans l'entreprise, à l'évolution harmonieuse des revenus salariaux et non salariaux, à la préservation des acquis sociaux ainsi qu'au refus de l'exclusion.

C'est dans cet esprit de justice et de progrès que le Gouvernement aménagera la fiscalité d'ici à 1993.

C'est largement grâce à l'effort des salariés mené depuis 1983 que les entreprises ont rétabli leur situation financière et que les capacités d'investissement se sont améliorées.

Ces résultats ont été obtenus par infléchissement sensible, au détriment des salaires, du partage de la valeur ajoutée entre les salaires et profits, comme le montrent les rapports du Centre d'études des revenus et des coûts.

Il a été considéré qu'un retour à des conditions plus satisfaisantes du partage social ne serait possible que lorsque les entreprises auraient retrouvé leur santé financière, objectif aujourd'hui en passe d'être atteint, même s'il reste à consolider.

Cette discipline a eu sa contrepartie également dans les meilleures performances de l'emploi : selon l'O.C.D.E., les efforts consentis par les salariés entre 1983 et 1987, qui se sont traduits par une progression du pouvoir d'achat moins rapide que celle de la productivité du travail, ont permis d'éviter 400 000 chômeurs supplémentaires à la fin de 1987.

Comment concevoir le nouveau partage social et la solidarité vis-à-vis des chômeurs dans les années 1989-1993 ?

La vérité est simple et tient en quelques évidences :

- il ne faut pas compromettre la croissance en distribuant, au total, plus que ce que nous produisons ;
- le progrès économique, les gains de productivité, l'équilibre retrouvé du partage de la valeur ajoutée peuvent permettre une amélioration du pouvoir d'achat ;
- mais il faut donner des emplois stables aux jeunes et aux chômeurs et, autant que possible, relever les revenus les plus bas et les salaires modestes.

Les choix du partage social en découlent.

D'une part, la progression de la masse salariale doit accompagner celle de la valeur ajoutée, en sachant qu'une part de cette progression doit venir de l'accroissement du nombre d'emplois, et l'autre de l'amélioration du pouvoir d'achat des salariés. On court, sinon, le risque d'une démotivation, voire d'un malaise social persistant qui pourrait compromettre des années d'efforts.

D'autre part, il faut que les revenus non salariaux participent plus activement à l'effort de solidarité pour la création d'emploi.

L'enjeu des années 1989-1992 est de gérer avec équité et rigueur le retour à une croissance plus forte après une longue période d'assainissement.

Le partage social s'effectue d'abord au niveau de la négociation collective, dans les secteurs privés et publics. Dans plusieurs démocraties modernes, ce partage fait l'objet d'une concertation annuelle qui, loin d'être une politique des revenus, délimite le domaine du possible, chacun étant libre ensuite de prendre ses responsabilités et ses décisions. Dans cette perspective, le Centre d'Études des Revenus et des Coûts pourrait fournir une information portant sur les perspectives d'avenir et pas seulement sur le passé.

En tout état de cause, les rémunérations doivent s'établir par la négociation, s'efforcer de concilier performance économique et progrès social en assurant un juste équilibre entre trois éléments : les progrès généraux de la Nation, les résultats propres de l'entreprise liés en particulier aux progrès de productivité suscités par les investissements et, de manière subsidiaire, chaque fois qu'elles peuvent être objectivement appréciées, les performances individuelles ou celles de l'équipe de travail. Cette prise en compte des résultats de l'entreprise et des performances individuelles doit passer par des procédures négociées et suppose des critères qui en assurent la transparence.

Dans les entreprises, l'intéressement aux résultats est de nature à assurer collectivement aux salariés la juste contrepartie de leurs efforts sans pour autant compromettre la compétitivité des entreprises en cas de retournement conjoncturel. Une adaptation des formules d'intéressement aux caractères particuliers du fonctionnement du service public devra être envisagée.

L'expérience a néanmoins prouvé que l'individualisation des salaires et l'intéressement ont leurs limites et ne peuvent être érigés en principe de base des rémunérations dans le monde salarié. La part distribuée aux salariés sera équitable si, accompagnant les gains de productivité, elle reste modérée afin que la progression de la masse salariale résulte principalement de l'augmentation des effectifs employés et si elle est en harmonie avec la progression des revenus non salariaux. C'est ainsi que les marges de manœuvre qui se dégageront seront utilisées en priorité pour faciliter l'accès à l'emploi de ceux qui n'en ont pas.

Il s'agit là non seulement d'un impératif de solidarité nationale vis-à-vis de ceux qui sont actuellement exclus ou marginalisés mais aussi de l'intérêt collectif à condition de le considérer dans la durée : en utilisant pleinement son potentiel de main-d'œuvre la France créera plus de richesses et pourra améliorer davantage la situation de tous.

Le nouveau partage social devra bénéficier en priorité à la création d'emplois pour les chômeurs.

Pour la période 1989-1992, on voit ainsi se dessiner les contours du nouveau partage social :

— les salariés doivent recevoir une part des fruits de la croissance, donc un certain gain de pouvoir d'achat, mais ce gain doit être modéré si l'on veut qu'une partie des fruits de la croissance soit consacrée à l'accès à l'emploi de ceux qui en sont involontairement exclus ; les non-salariés doivent eux aussi connaître une progression de leurs revenus qui se rapproche de celle des salariés ;

— les chômeurs doivent voir leurs chances de reclassement ou de réinsertion renforcées ;

— les entreprises doivent bénéficier d'une stabilisation, voire d'un allègement, du coût relatif du travail et de possibilités d'investir mais doivent accepter une responsabilité sociale de création d'emplois nouveaux par rapport à l'utilisation intensive du travail existant ou du capital ;

— la collectivité doit assurer le financement de la protection sociale, mettre les chômeurs à l'abri des besoins élémentaires, financer une part du revenu minimum d'insertion par l'impôt de solidarité sur la fortune et consacrer au traitement économique du chômage les moyens nécessaires.

Le nouveau partage social n'est rien d'autre que la mise en commun des ressources nationales au profit de l'emploi. Comme tout effort en commun, il n'a de sens et de crédibilité que s'il fait l'objet d'un débat collectif débouchant sur un consensus large.

Par rapport à nos partenaires européens, nous sommes en retard dans notre lutte pour l'emploi : il importe de rattraper ce retard en démontrant, dans les 4 années 1989-1992 que notre pays est lui aussi capable de résorber peu à peu, avec persévérance et ténacité, les 2 500 000 chômeurs que la crise a engendrés chez nous.

A partir du moment où le chômage n'est plus une fatalité, l'emploi doit devenir la priorité.

Une croissance plus riche en emplois

Un préalable : l'amélioration de la formation et du fonctionnement du marché du travail.

La difficulté de trouver du personnel qualifié à tous les échelons hiérarchiques devient, dans bien des pays industriels, un des obstacles à la poursuite d'une croissance continue. Cet obstacle existe aussi en France, alors même que les transformations du système productif et les contraintes de la concurrence internationale exigent de notre pays une élévation générale et une adaptation permanente de ces qualifications. C'est dire l'urgence et l'ampleur de l'effort de formation de la main-d'œuvre qui s'impose.

Pour les entreprises, attendre de l'État des travailleurs complètement formés serait un leurre dangereux pour leur modernisation comme pour l'emploi. Il faut donc qu'elles accentuent leurs efforts et qu'elles consacrent une part de leurs marges retrouvées à des actions massives de formation.

L'État de son côté mettra en œuvre, dès l'année 1989, le crédit formation. Dans un premier temps, il s'agit de compléter la formation de jeunes ayant entre 18 et 25 ans et des adultes qui ont quitté l'école sans diplôme au niveau de la troisième ou du C.A.P.

Enfin, la recherche générale d'une plus grande efficacité de l'État portera sur l'amélioration du service public de l'emploi, dont l'effort de formation des demandeurs d'emploi s'est considérablement accru au cours de la décennie. L'A.N.P.E. en particulier, dont les missions se sont multipliées et alourdies, devrait contribuer plus largement à l'avenir au rapprochement des offres et des demandes d'emploi, sa contribution actuelle à un fonctionnement efficace du marché du travail étant insuffisante.

L'amélioration continue des formules d'adaptation- réinsertion des chômeurs sera poursuivie durant les prochaines années. L'objectif est de faire rentrer progressivement dans le droit commun, c'est à dire le contrat de travail assorti d'une rémunération au moins égale au SMIC, le plus grand nombre de travailleurs aujourd'hui marginalisés. Les contrats de retour à l'emploi sont l'illustration la plus récente de cette volonté.

Il reste qu'une part importante des chômeurs continuera d'avoir besoin, avant le retour à l'emploi, de stages de formation. Il faudra donc rechercher également une amélioration de la situation des demandeurs d'emploi en formation.

Plus l'action en faveur de l'emploi rencontrera le succès, plus grandes seront les marges de manœuvre qui pourront être consacrées à l'amélioration de la qualité des dispositifs. Parallèlement sera recherché un assouplissement des procédures qui permettent, par la déconcentration en particulier, leur meilleure adaptation aux besoins et aux réalités des bassins d'emploi.

Une évaluation de l'ensemble des dispositifs existants devra être opérée et les conséquences en termes d'organisation devront être tirées avant la fin du Plan et après négociation avec les partenaires sociaux. Chaque dispositif devrait en outre à l'avenir pouvoir faire l'objet d'une évaluation régulière.

Par delà ces améliorations au système actuel, il faut développer des politiques spécifiques pour enrichir le contenu en emplois de la croissance.

• *Le coût du travail*

Les coûts salariaux totaux sont devenus, en France, globalement compétitifs par rapport à ceux constatés dans la plupart des autres grands pays industrialisés. C'est bien là l'essentiel puisque notre but n'est évidemment pas de concurrencer le coût du travail des pays en développement. La modération de l'évolution du coût du travail est cependant nécessaire au maintien de notre compétitivité.

Cette modération du coût du travail reste favorable à l'emploi, en rendant rentable des activités qui ne l'étaient pas, ou pas assez, et qui utilisent surtout du travail dans leur processus de production. L'importance du lien entre coût du travail et emploi, qui a pu être sous-estimée en France dans le passé, doit être reconnue. Si l'on tient compte du poids des cotisations sociales qui pèsent exclusivement sur le travail, le coût salarial global pour les emplois les moins qualifiés exerce un effet particulièrement dissuasif sur l'emploi.

Aussi, dans la ligne du plan pour l'emploi de septembre 1988, les Pouvoirs Publics prendront-ils les mesures garantissant la stabilisation voire l'allègement du coût du travail.

Il s'agit là de permettre, dans une période de fort chômage, de transformer en emplois, bénéficiant d'un contrat de travail et d'une rémunération au moins égale au S.M.I.C., des formules d'insertion précaires. Ainsi les dispositifs dérogatoires actuels, pourront-ils progressivement être rapprochés du droit commun.

Ainsi réussira-t-on également à restaurer la fonction essentielle que remplit le S.M.I.C. dans notre société, à la fois comme valorisation minimum du travail et comme instrument de justice sociale.

Mais il faut rappeler que la vraie précarité, c'est le chômage. Aussi faut-il chercher à profiter de tous les gisements d'emploi.

Les cotisations sociales à la charge des entreprises seront à tout le moins stabilisées et les marges de manœuvre disponibles consacrées à l'allègement des charges sociales pesant en particulier sur les emplois les moins rémunérés.

• *La réorganisation du travail*

Comme le reconnaissent de plus en plus d'entreprises, c'est en recherchant la combinaison la plus efficace des ressources humaines et des équipements que l'on peut améliorer les conditions de travail et de vie des salariés. Cela concerne au premier chef les investissements : l'organisation du travail doit être une variable clé des choix à réaliser. Les changements d'équipement sont, à cet égard, une occasion de repenser cette organisation.

Les lois Auroux ont montré la nécessité, et l'intérêt pour tous les partenaires, de créer les conditions d'un dialogue dans l'entreprise et de mieux définir les pouvoirs des travailleurs. Le dialogue social ne se décrète pas, certes, mais il peut et doit s'organiser pour que les évolutions économiques et les changements sociaux progressent en même temps, dans une concertation permanente.

Lors des choix d'investissement, il faut systématiquement envisager des solutions qui s'appuient sur les qualifications et le savoir-faire des salariés de l'entreprise. L'arbitrage capital-travail doit se faire en fonction des besoins et des coûts anticipés, et non par la reconduction systématique des pratiques antérieures. De ce point de vue, les entreprises françaises n'ont pas encore tiré, en termes d'emplois, toutes les conséquences de la modération du coût du travail par rapport à celui du capital. Le Plan, en confirmant le caractère durable de cette modération, doit permettre d'accélérer l'adaptation du comportement des entreprises françaises.

Une telle approche va de pair avec une gestion de l'emploi s'inscrivant davantage dans le moyen terme, prenant appui, le cas échéant, sur les dispositifs publics « emploi-chômage » : gestion prévisionnelle de l'emploi, politique adaptée de formation, aménagement et réduction des horaires de travail, refonte des classifications. Cet objectif de réorganisation du travail doit se faire en tenant compte de la spécificité des entreprises françaises composées de grandes unités de production mais également de P.M.E.

Ces orientations peuvent amener les entreprises à limiter certaines pratiques dans la gestion de leur emploi. Il en est ainsi du recours parfois excessif à l'emploi précaire et de certaines politiques de licenciements. Tout en considérant l'intérêt en matière de flexibilité que présentent l'intérim et les contrats à durée déterminée, le recours systématique à ceux-ci a pour inconvénient grave de faire perdre à l'entreprise l'expérience des salariés ; il en résulte, de plus, un coût social élevé pour les salariés concernés.

La recherche de la flexibilité interne, plutôt qu'externe, de même que le développement de la gestion prévisionnelle de l'emploi doivent être encouragés. L'aide publique contractuelle, la mise à disposition d'expertise et de conseil en seront, pour l'État, les moyens.

De même, l'accent devra être mis, en matière de licenciement, sur les dispositifs d'accompagnement social et de reclassement, encore trop peu répandus aujourd'hui.

Enfin la situation des salariés de 50 ans ou plus, trop souvent les premières victimes des restructurations ou des pratiques à courte vue de renouvellement de la main-d'œuvre, devra faire l'objet d'une attention toute particulière. La reconversion et la redéfinition des fonctions (mi-temps, tutorat) seront recherchées plutôt que l'extension des retraits d'activité définitifs.

• *L'aménagement et la réduction du temps de travail*

En France, comme dans les autres pays industrialisés, on a observé un mouvement séculaire de baisse de la durée du travail qui a absorbé une partie des gains de productivité. Cette tendance s'est interrompue dans notre pays depuis 1983, mais sa reprise peut maintenant être envisagée.

La baisse de la durée du travail permet d'élever à moyen terme le niveau d'emploi associé à un volume donné d'activité économique, à condition de ne pas peser sur les coûts et de ne pas réduire les capacités de production. Ces conditions sont difficiles à satisfaire lors d'une baisse généralisée en « marche d'escalier » de la durée du travail. C'est ce qui exclut toute mesure uniforme et imposée.

En revanche, la concertation entre partenaires sociaux et des négociations décentralisées portant sur l'aménagement du travail peuvent aboutir à des contreparties équilibrées. L'assouplissement des horaires et des rythmes collectifs du travail (horaires variables, extension des horaires de fonctionnement des services, modulations conjoncturelles et saisonnières...) permet à la fois une meilleure compétitivité par une meilleure utilisation des équipements, une meilleure adaptation des biens et des services offerts et une meilleure satisfaction des aspirations des salariés.

L'extension du travail à temps partiel doit être favorisée lorsque celui-ci est librement choisi, car il permet d'accroître le contenu en emplois de la croissance et répond aux aspirations de nombreuses personnes cherchant un meilleur équilibre entre activités professionnelles et activités non rémunérées. Malgré son développement rapide ces dernières années, l'examen des situations observées à l'étranger montre que le travail à temps partiel choisi est encore susceptible d'extension dans notre pays.

Une augmentation de la durée d'utilisation des équipements doit être recherchée, notamment dans les secteurs où les investissements sont lourds ou deviennent rapidement obsolètes, ou dans les secteurs soumis à des tensions durables sur les capacités de production. Une incitation financière de l'État mériterait d'être mise en œuvre pour enclencher des processus aboutissant à une meilleure utilisation des équipements grâce à une réorganisation du temps de travail.

Un effort particulier pourrait porter sur les branches d'activité tertiaire, où les pratiques de concertation et de négociation sur le temps de travail sont peu fréquentes, car dans ces branches l'aménagement-réduction du temps de travail peut avoir des effets multiplicateurs importants en termes de créations d'emplois.

A cet égard, il appartient à la puissance publique de veiller à ce que la négociation ne soit pas détournée de ses objectifs initiaux ni déséquilibrée, notamment en s'assurant que les systèmes adoptés sont conformes aux dispositions législatives relatives au temps de travail, et que les accords comportent bien les contreparties prévues par la loi.

L'État contribuera à l'aménagement et à la réduction du temps de travail en encourageant la négociation des partenaires sociaux, en adaptant en tant que de besoin la législation du travail, en mettant en place des dispositifs incitatifs.

• *Le développement des services*

Dans les pays développés, les services contribuent fortement aux créations d'emplois, et il convient d'attacher à ce secteur une importance particulière, sans toutefois l'opposer à l'industrie. En effet, le déclin de l'emploi industriel, qui a marqué la période de restructuration de l'industrie occidentale, n'est pas une donnée permanente des économies modernes : les pays à économie forte que sont le Japon et la R.F.A. créent à nouveau des emplois industriels. Une industrie assainie, compétitive, qui a retrouvé le chemin du développement, a un rôle d'entraînement sur l'emploi, que ce soit de manière directe, ou, de façon indirecte, dans les services dont elle porte l'expansion, dans le domaine de l'ingénierie, de l'organisation ou du traitement de l'information, par exemple.

Qu'il s'agisse de services aux entreprises ou de services aux particuliers, il convient de détecter et de soutenir toutes les possibilités de faire émerger des activités nouvelles.

a) *Les nouvelles demandes*

Elles comportent notamment trois catégories d'activités qui peuvent être encouragées par les pouvoirs publics :

— les activités nouvelles qui à court ou moyen terme seront des activités marchandes à part entière : le service de garde d'enfants, par exemple. Il s'agit de lever, le cas échéant, quelques obstacles et de faciliter l'émergence de telles activités pour accroître le volume d'emploi ; c'est essentiellement un problème d'offre ;

— les activités nouvelles pour lesquelles la demande n'est pas solvable au prix du marché : l'aide à domicile aux personnes âgées ayant des revenus modestes, par exemple. Ce sont souvent des activités qui relèvent du secteur d'utilité sociale ; elles peuvent devenir marchandes sous certaines conditions. Il faut en faciliter l'émergence mais également les soutenir plus longtemps pour assurer leur stabilité et leur développement ;

— les activités nécessitant un soutien permanent : la sauvegarde de l'environnement, par exemple. Elles devraient permettre aux salariés de bénéficier d'un contrat de travail, dès lors que leur financement peut être assuré.

b) *Les « activités intermédiaires »*

Ces activités, destinées principalement à faciliter l'insertion ou la réinsertion de demandeurs d'emploi, comme les T.U.C., sont généralement situées dans le secteur d'utilité sociale. Elles ne sont pas substituables à l'emploi classique et ne doivent donc pas concurrencer les entreprises.

Elles ont contribué à offrir de nouvelles chances d'insertion aux jeunes sans emploi ou aux adultes victimes du chômage d'exclusion. L'amélioration de l'emploi devrait permettre de mieux les ajuster aux publics les plus exposés, auxquels elles ont pour vocation de venir en aide, et qui risquent de ne pas être les premiers bénéficiaires de la reprise. A court terme, il faut améliorer les possibilités d'encadrement et de formation qu'elles ouvrent et en contrôler la réalité. Enfin le contrat de travail - même à durée déterminée - étant lui-même un élément essentiel d'intégration professionnelle et sociale, doit être utilisé dans toute la mesure du possible.

• *Le développement local de l'emploi*

Grâce à une mobilisation de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux sur le terrain, les initiatives décentralisées doivent se multiplier à la fois dans la création d'entreprises, dans les services publics régionaux et locaux et dans le secteur associatif. Les pouvoirs publics peuvent leur apporter incitation, aides et soutien. C'est dans cet esprit qu'a été créé le Fonds régional d'initiatives locales pour l'emploi.

Les dispositifs de soutien aux entreprises individuelles et aux petites entreprises peuvent être améliorés : rationalisation du système d'aides au démarrage, accès élargi au capital risque, développement de la formation des créateurs ou repreneurs d'entreprises, extension du conseil technique, commercial et du conseil de gestion.

Une attention particulière devra être portée à l'amélioration des mécanismes de transmission et de reprise des petites et moyennes entreprises ; on dénombre aujourd'hui beaucoup trop de disparitions dues au mauvais fonctionnement de ces mécanismes ou à leurs coûts excessifs. Or les perspectives démographiques des dix ans à venir sont telles qu'elles feront de ce problème l'un des plus redoutables pour notre tissu économique.

De nouveaux services collectifs locaux peuvent également être encouragés, par exemple dans le secteur culturel, notamment audiovisuel, et les activités socio-éducatives, prenant la forme d'initiatives municipales, intercommunales, ou encore d'un partenariat d'entreprises privées et de collectivités territoriales. Enfin, l'activité des associations peut s'étendre en se professionnalisant et en créant ainsi de nombreux emplois, particulièrement dans les services d'utilité sociale.

2.2. La stratégie de croissance économique et sociale

Au 1^{er} janvier 1989, les données de départ de l'économie française sont loin d'être défavorables. Notre économie commence en effet à récolter les fruits aussi bien de la reprise mondiale que de la politique économique mise en œuvre depuis 1983.

Cette politique a visé l'assainissement et la modernisation de notre appareil de production en vue de rendre notre économie structurellement compétitive. Elle a recherché une désinflation compétitive au moyen de la modération salariale d'une part, et de la rigueur budgétaire et monétaire d'autre part. La modération des revenus nominaux freine la hausse des prix et stabilise notre monnaie. La maîtrise de l'inflation importée qui en résulte modère à son tour les prix internes, la compétitivité-prix s'améliore, la contrainte extérieure se desserre et autorise une croissance plus élevée. Ainsi s'amorce un cercle vertueux de compétitivité et de croissance. Par ailleurs, la modération salariale ralentit la progression de la demande interne, et donc nos achats à l'étranger, tout en contribuant au rétablissement de la rentabilité des entreprises, mise à mal à la suite des deux chocs pétroliers. Cette politique a permis d'obtenir des résultats substantiels.

L'inflation est aujourd'hui inférieure à celle de la moyenne de la C.E.E. comme à celle de la moyenne de nos principaux partenaires commerciaux. L'écart de hausse des prix entre la France et l'Allemagne est passé de plus de sept points en 1982 à environ un point et demi en 1988.

Les comptes des entreprises sont redressés. Le taux de marge des sociétés du secteur concurrentiel remonte de son point bas de 24 % en 1982 à près de 30 % en 1988 retrouvant les valeurs connues avant le premier choc pétrolier. Toutefois, l'endettement des entreprises et l'importance des taux d'intérêt réels font que ce redressement est moins net en termes de taux d'épargne et de profitabilité, nécessitant encore une consolidation des comptes des entreprises.

Les finances publiques sont bien maîtrisées et les dépenses publiques évoluent moins rapidement que le P.I.B. La pression fiscale est stabilisée et le poids de la fiscalité d'État baisse. Dans ce cadre, les entreprises bénéficient de la baisse de l'impôt sur les sociétés, de la quasi stabilisation des charges sociales et d'un accès élargi au marché des capitaux. Plus profondément, c'est le fonctionnement de l'économie française qui est transformé, avec un renforcement du rôle des marchés et une place accrue faite à l'initiative économique : libération des prix et stimulation de la concurrence, allègement considérable du contrôle des changes, modernisation du système financier et des moyens d'action de la politique monétaire.

Certes les résultats de l'économie française restent fragiles. La contrainte extérieure, soulignée par la détérioration de nos échanges industriels, est encore très présente : la balance des paiements courants, qui avait retrouvé son équilibre en 1986, est de nouveau déficitaire, de l'ordre d'un demi point de P.I.B. en 1987 et en 1988.

Cependant, en 1988, notre croissance a été aussi rapide que celle de nos partenaires sans aggravation de notre déficit extérieur, et nos entreprises ont créé environ 190 000 emplois.

Telles sont les données nouvelles qu'il faut désormais prendre en considération et dont les Français ne semblent pas avoir pris suffisamment conscience. Une croissance compétitive est possible, si l'effort ainsi entrepris est poursuivi avec la continuité et la persévérance sans lesquelles aucun succès n'est durable dans le monde moderne.

Une croissance compétitive

L'objectif d'emploi conditionne la stratégie de croissance de la France : c'est en étant compétitifs que nous améliorerons nos positions aussi bien à l'exportation que sur le marché intérieur, que nous desserrerons la contrainte du déficit extérieur et que le cercle vertueux de compétitivité et de croissance deviendra pleinement créateur d'emplois. Une meilleure compétitivité passe par une maîtrise de l'inflation afin d'améliorer notre compétitivité-prix, mais tout autant par un accroissement quantitatif et qualitatif de nos capacités d'offre et par une spécialisation géographique et technologique adaptée aux caractéristiques de la demande mondiale.

• *Un préalable : la maîtrise de l'inflation*

En 1988, l'économie française se caractérise par de fortes tensions sur les capacités de production industrielles, par un redressement encore très récent de l'effort d'investissement et par un solde commercial déficitaire. Face à des capacités de production encore insuffisantes, et vieilles, toute croissance tirée principalement par la consommation ou par la demande publique viendrait buter sur le déficit extérieur et provoquerait des tensions inflationnistes, source d'une nouvelle détérioration du solde extérieur.

Ainsi la maîtrise de l'inflation est-elle, dans le contexte de la France au début du Plan 1989-1992, un préalable à toute stratégie de croissance.

Elle l'est sous plusieurs aspects, dont les principaux sont :

— l'équilibre extérieur : toute poussée inflationniste se traduit immédiatement par une hausse des importations et une baisse des exportations. Compte tenu de la fragilité de notre commerce extérieur, nous ne pouvons nous permettre aucun laxisme dans ce domaine ;

— la tenue du franc : les opérateurs internationaux anticipent la tenue d'une monnaie à partir de quelques critères simples, portant notamment sur l'évolution des prix. Dans le cas de la France, toute poussée inflationniste par rapport à nos partenaires donne immédiatement lieu à des attaques contre notre monnaie ;

— la capacité d'investir : l'investissement dépend notamment des conditions d'emprunt, c'est-à-dire des taux d'intérêt. Or, tout surcroît d'inflation renchérirait fatalement les taux nationaux. Ce renchérissement serait d'ailleurs accentué à terme puisque, dans le système monétaire européen, nous devrions augmenter nos taux d'intérêt pour contrebalancer la méfiance dans le franc qu'inspirerait toute reprise de l'inflation ;

— la justice sociale : en France, nous avons connu la spirale inflationniste des prix et des salaires et nous savons que ce sont toujours les plus faibles qui sont les perdants de cette course. Une juste répartition des fruits de la croissance implique que l'on ne distribue que les vrais résultats de la productivité et de la croissance, car, au-delà, on ne distribue que des illusions qui s'en vont en inflation.

Dans une économie ouverte, il faut produire mieux et moins cher pour produire plus et créer plus d'emplois.

Cette maîtrise de l'inflation ne saurait résulter d'artifices tarifaires. Elle ne peut s'exercer que dans le contexte de la liberté des prix. Cette liberté contribue à la crédibilité de la France par rapport aux opérateurs internationaux et assure l'allocation efficace des ressources.

Les tarifs publics, quant à eux, doivent respecter les exigences économiques des entreprises publiques concernées tout en restant compatibles avec l'objectif national de stabilité des prix.

La maîtrise de l'inflation passe par une gestion stricte des dépenses publiques et par la modération des revenus nominaux, ceux des salariés comme ceux des non-salariés. Les adaptations de notre fiscalité résultant de nos engagements européens peuvent y contribuer, en particulier l'aménagement des taux de T.V.A.

Ainsi, la modération salariale sera poursuivie au cours des prochaines années. Une partie du chemin reste, en effet, à accomplir dans le redressement économique avant de retrouver une situation qui autorise une évolution moyenne du pouvoir d'achat salarial identique à celle des gains de productivité du travail dans l'économie.

La politique salariale doit en outre tenir compte de la spécificité de la situation des entreprises. En effet, le redressement du taux de marge de l'ensemble des entreprises ne s'effectue pas selon un mouvement homogène : même si l'on observe des redressements parfois spectaculaires, l'industrie a plus pâti en moyenne que le secteur tertiaire de la détérioration du taux de marge et beaucoup d'entreprises en subissent encore les conséquences dans des structures financières qui restent sensiblement plus faibles que celles de leurs grands concurrents. Cette constatation globale recouvre là aussi de grandes disparités à des niveaux sectoriels plus fins.

Du côté des non-salariés, la concurrence, stimulée par l'achèvement du marché intérieur, et notamment l'instauration de la libre prestation des services, devrait pouvoir jouer un rôle déterminant pour modérer l'évolution des revenus et des prix. La puissance publique veillera à ce qu'il en soit bien ainsi, car tout dérapage représente une menace pour la lutte contre l'inflation et peut créer des distorsions avec les revenus salariaux dont les titulaires seraient fondés à demander des augmentations équivalentes.

Une politique active de la concurrence, dont le Conseil de la concurrence est un des instruments essentiels, favorisera l'établissement d'un environnement général plus compétitif.

Toutefois, celui-ci sera difficile à atteindre sans action spécifique dans les professions où l'entrée est réglementée. Les pouvoirs publics devront rechercher, en concertation avec les intéressés, les voies d'une adaptation progressive de la réglementation, conforme à une économie ouverte, moderne et compétitive. Enfin, les pouvoirs publics pourraient doter les associations de consommateurs de moyens accrus, par exemple par le développement de tests comparatifs de produits, afin que leur pouvoir soit comparable à celui de leurs homologues étrangers.

En cas de hausse excessive, et lorsque le jeu de la concurrence s'est révélé inefficace, les pouvoirs publics devront rechercher, en concertation avec les professions intéressées, et dans le cadre de la réglementation existante, les moyens d'une modération de la hausse des revenus des non-salariés qui soit compatible avec l'évolution des salaires.

Aligner durablement notre rythme de hausse des prix sur la meilleure performance européenne constitue une condition impérative pour une croissance saine de notre pays.

• Une croissance tirée par l'investissement et l'exportation

Assurer une croissance soutenue, non inflationniste, sans déséquilibre des paiements courants, implique un effort particulier en matière d'investissement et d'exportation.

L'exportation et l'investissement doivent être les deux composantes les plus dynamiques de la demande globale s'adressant à l'économie française. Et l'une ne peut aller sans l'autre. Le développement des exportations n'est possible que si nous savons fabriquer

des produits à haute valeur ajoutée, adaptés à la demande mondiale, avec des moyens de production compétitifs : seul l'investissement, sous toutes ses formes matérielles et immatérielles, le permet. Par ailleurs, si un effort d'investissement durable et soutenu est garant, à terme, de la compétitivité de l'économie française, il pèse, dans un premier temps, sur la balance commerciale en occasionnant d'importants achats de biens d'équipement à l'étranger. Seul un dynamisme des exportations et une meilleure tenue du marché intérieur peuvent équilibrer ces flux d'importations induits.

L'investissement social fait pleinement partie de cet effort : investir dans les hommes, investir dans les progrès de l'organisation du travail sont aussi importants pour notre économie que d'investir dans les équipements. L'investissement social est le meilleur garant de l'efficacité globale de la Nation et du progrès humain dans l'entreprise.

Cet effort implique, on l'a vu, de produire moins cher, mais aussi de produire mieux, c'est-à-dire de savoir se rendre indispensable en fabriquant les produits les plus recherchés sur les marchés internationaux.

Il est impératif que sur la période du Plan, nos parts de marché externes, déjà en voie de stabilisation, se redressent. En raison de l'apparition de nouveaux concurrents qui donnent une vigoureuse impulsion au commerce mondial dans lequel ils prennent une part croissante, notre propre effort doit s'exercer vis-à-vis des pays industrialisés. Or, la part de la France dans le volume des exportations de produits manufacturés des huit principaux pays de l'O.C.D.E. a chuté d'un niveau moyen de l'ordre de 11 % au début de la crise à 10 % en 1987. Sans ce recul, nos exportations de produits manufacturés seraient supérieures d'environ 60 milliards de francs et nous aurions près de 300 000 emplois en plus. C'est le chemin inverse qu'il convient de refaire d'ici la fin du Plan.

L'objectif 1992 pour le commerce extérieur est de rétablir l'équilibre de nos échanges par la reconquête des parts de marché à l'exportation.

Quant à l'investissement, son volume global en 1988 est supérieur de 8 % à celui de 1974 alors que, dans le même temps, le volume de la consommation des ménages s'est accru de 40 %. Toutefois, le volume de l'investissement progresse de nouveau dans l'industrie depuis 1984 et depuis 1985 pour l'ensemble des entreprises ; cette croissance s'accélère depuis 1987 et atteint le rythme très rapide de 9 % en 1988 pour l'ensemble des entreprises. Les contributions à la croissance de l'investissement et de la consommation sont désormais mieux équilibrées puisqu'elles permettent à la fois l'extension et la modernisation rapides des capacités de production et une élévation progressive des niveaux de vie. Les années 1989-1992 doivent s'inscrire dans la continuité de ces évolutions récentes.

Compte tenu de l'effort d'investissement déjà consenti en 1987 et 1988, pour que la croissance française passe du rythme moyen annuel de 1,6 % connu entre 1979 et 1987 à un nouveau rythme de 3 % l'an, le rythme de progression de l'investissement doit être de l'ordre de 6 % par an pendant la période du Plan.

En effet, pour éviter tout dérapage inflationniste et tout déséquilibre extérieur, il faut que cette accélération de la croissance de la production s'accompagne d'une évolution au même rythme du stock de capital. Cette évolution requiert donc une vive poussée de l'investissement. Un exemple numérique permet d'illustrer simplement ce mécanisme : un flux annuel constant d'investissement de 20 millions de francs consacré à l'acquisition de biens d'équipement d'une durée de vie de 5 ans permet de maintenir constant un stock de capital de 100 millions de francs ; pour que ce stock augmente de 1 %, il faut que, dès la première année, le flux d'investissement passe de 20 à 21 millions de francs, soit une progression de 5 %.

L'objectif 1989-1992 est une progression de l'investissement deux fois plus rapide que celle de l'économie.

Toutefois, cette croissance accélérée de l'investissement ne signifie nullement que la consommation des ménages soit sacrifiée. Une croissance globale de 3 % permet en effet de concilier un tel effort d'investissement et d'assurer, pendant toute la période du Plan, un rythme d'augmentation de la consommation des ménages d'au moins 2 % l'an c'est-à-dire celui observé entre 1979 et 1987.

Cet effort d'investissement doit inclure l'investissement immatériel, c'est-à-dire la recherche, la formation, l'information, la constitution de réseaux commerciaux, autant de conséquences de l'accélération des évolutions technologiques. Concevoir, produire, communiquer et vendre sont des maillons indissociables : seule la combinaison des réussites à ces quatre niveaux peut permettre le redressement des parts de marché de la France.

En outre, l'investissement doit être associé à une meilleure organisation du travail, facteur déterminant de la compétitivité des entreprises et à l'allongement de la durée d'utilisation des capacités de production, chaque fois qu'elle est possible.

Symétriquement, il faudra veiller à ce que l'épargne de la Nation puisse équilibrer le besoin d'investissement. Le rétablissement de l'épargne des entreprises y contribue déjà. Le retour à une croissance modérée du pouvoir d'achat, les avantages que le marché européen des capitaux offrira dès le 1^{er} juillet 1990 aux épargnants et leur souci de préparer financièrement leur retraite, devraient favoriser les comportements d'épargne des ménages. Enfin, l'État y apportera sa contribution en réduisant son déficit.

Dans cette stratégie de croissance, l'industrie occupe une place centrale car elle joue un rôle d'entraînement et de structuration de l'économie. Le redressement opéré dans de très nombreux secteurs de l'industrie, qui s'accompagne aujourd'hui de nouvelles opérations d'investissements spectaculaires — en particulier sur le territoire français — illustre cette capacité collective de moderniser les activités traditionnelles et de renouveler les méthodes de production et les gammes de produits. Dans une spécialisation internationale de plus en plus affirmée, dans une compétition internationale accrue, et à un moment où les grands pays industriels ont accéléré les adaptations de leurs entreprises aux marchés internationaux, l'industrie reste l'un des principaux secteurs de la modernisation française.

Une attention particulière devra aussi être portée à deux secteurs dont la contribution au rééquilibrage de nos échanges extérieurs est essentielle et dont le dynamisme a des effets induits sur de nombreuses activités : l'agro-alimentaire et le tourisme.

Enfin, à un moment où les perspectives ouvertes par le Marché unique conduisent de nombreuses entreprises extérieures à la Communauté à chercher à y acquérir des positions significatives d'ici 1993, il est essentiel que la France adopte une attitude favorable aux investissements étrangers qui contribuent à la mise en valeur de ses ressources et de ses avantages comparatifs. Notre pays, du fait de ses atouts (espace, position géographique, qualité de la main-d'œuvre et des infrastructures) est en effet bien placé pour attirer une part substantielle de ces investissements.

Le chantier « recherche et compétitivité » décrira ci-après les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces différents objectifs.

Une meilleure cohésion sociale

La cohésion sociale, élément vital du succès d'une nation, ne se décrète pas. Bien au contraire, la vie moderne engendre des facteurs de désagrégation. Les inégalités d'accès à l'emploi se creusent. La diversité des statuts d'emploi s'accroît. Le modèle familial se recompose. La grande pauvreté gagne. Les conséquences sociales de l'échec scolaire s'aggravent. Les disparités territoriales s'accroissent. Des signes de déchirement du tissu social se développent dans certaines zones urbaines.

• *La modernisation négociée de nos entreprises.*

La cohésion sociale requiert que la modernisation de nos entreprises, nécessaire pour faire face à l'accélération des mutations technologiques et à l'intensification de la concurrence, ne s'opère pas à l'insu ou au détriment des salariés mais au contraire s'appuie sur la mobilisation des ressources humaines.

Cette modernisation des entreprises françaises ne sera réussie que si elle s'accompagne d'une réorganisation du travail permettant de retrouver la combinaison des ressources humaines et des équipements qui soit à la fois plus efficace économiquement et porteuse d'amélioration des conditions de travail et de la vie professionnelle des salariés. L'organisation du travail doit ainsi devenir une variable-clé dans le choix des investissements à réaliser, au même titre que les éléments techniques et financiers du projet. Il ne faut plus définir un projet technique pour n'examiner ensuite que ses implications sociales. Le Fonds d'amélioration des conditions de travail sera doté par l'État de moyens accrus pour faciliter ces évolutions auxquelles le crédit d'impôt-formation contribuera également, incitant les entreprises à investir dans la formation de leurs salariés.

Cela oblige à enrichir la négociation. Elle ne doit plus seulement porter sur les seules contreparties matérielles du travail mais aussi sur les modes d'organisation de la production eux-mêmes. L'élévation des niveaux de formation doit permettre d'envisager une nouvelle conception des rapports hiérarchiques dans l'entreprise.

Pour que la modernisation des entreprises soit réussie, la négociation doit s'ouvrir à des domaines nouveaux (organisation et réduction du temps de travail, allongement de la durée d'utilisation des équipements, gestion prévisionnelle de l'emploi, définition d'une politique de formation) et retrouver sa vitalité dans des domaines plus traditionnels, comme les classifications, qui doivent être actualisées. A la faveur de cette refonte indispensable, il conviendra de remédier progressivement à l'obsolescence des salaires minima conventionnels, qui restent inférieurs au S.M.I.C. dans la plupart des branches et doivent donc être relevés pour éviter un tassement des rémunérations préjudiciable à la motivation des salariés comme à la justice sociale.

Une modernisation négociée permettra d'accompagner le mouvement d'aménagement et de réduction du temps de travail, d'enrichir l'organisation et le contenu du travail et de former les hommes aux mutations technologiques.

● *La protection sociale*

La France a mis quarante ans pour se doter d'un système de protection sociale dont le maintien est unanimement souhaité.

A l'heure de l'harmonisation générale européenne, faudra-t-il le réviser en baisse pour aller vers un « système européen moyen » ?

Rien ne nous y oblige. La discipline du marché unifié nous conduit à rechercher un coût total du travail, salaires plus charges, qui soit compétitif. L'harmonisation ne porte pas séparément sur les salaires et sur les charges sociales. Nous voyons bien la Suède, avec sa forte protection sociale, aussi compétitive que l'Allemagne.

C'est donc là un choix national de société, que les Français ont déjà fait en écartant toute atteinte au revenu indirect que représentent les charges sociales. Ce choix sera respecté. Il a un coût.

La France ne révisera pas en baisse son système de protection sociale vers un niveau européen moyen.

Le chantier « solidarité » définira les moyens pour atteindre cet objectif et pour renforcer l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion sociale.

Le revenu minimum d'insertion, mis en œuvre dès le début de 1989 et intégré dans une politique d'accompagnement social, en sera l'instrument privilégié. Sa création constitue en effet une étape essentielle dans l'approfondissement des solidarités et ouvre la voie à de nouvelles formes de coopération entre l'État et les associations dans le domaine des actions d'insertion.

Des actions portant sur les causes profondes de l'exclusion sociale devront également être entreprises, en particulier dans les domaines du logement, de la santé et de l'éducation. Elles devront s'accompagner de politiques spécifiques destinées à permettre aux personnes âgées de conserver toute leur place dans notre société et de mieux insérer les handicapés et accidentés de la vie dans nos cités et dans le monde du travail.

Outre l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés, l'insertion des immigrés fera également l'objet d'actions prioritaires, non seulement sur leurs droits et devoirs légaux, mais aussi sur leurs difficultés, dans la vie quotidienne. Les orientations préconisées par le rapport « Immigrations : le devoir d'insertion » seront appliquées dans le domaine du logement, de l'éducation et des prestations sociales.

● *L'égalité des chances*

Il n'est pas de vraie cohésion sociale sans une réelle égalité des chances. Une société soucieuse de sa cohésion se doit de donner à chacun sa chance ; celle d'accéder à la sortie du système éducatif, quelle que soit la catégorie sociale, à un diplôme débouchant sur un emploi ; celle de pouvoir, en cours de carrière, disposer d'une possibilité nouvelle d'accéder à la qualification et à l'emploi souhaités.

Le chantier « éducation et formation » montrera l'ampleur de cette priorité nationale et précisera les objectifs ambitieux retenus pour la période 1989-1992 en matière d'éducation initiale et de formation continue.

La mise en place progressive du crédit-formation donnera une seconde chance à tous ceux qui n'ont pas pu acquérir une qualification initiale de base.

Par ailleurs, en dépit des textes qui condamnent les discriminations entre les hommes et les femmes, notamment la loi du 13 juillet 1983, la société française est encore loin d'offrir une égalité complète entre les sexes. Les femmes connaissent encore des difficultés particulières : à qualification égale, leur chômage est plus fréquent et plus long que pour les hommes ; en outre, leurs salaires et leurs perspectives de carrière restent globalement plus faibles.

Seule une politique volontariste permettra la construction d'une égalité réelle entre les sexes. Dès l'école et la formation, la conception des filières de formation et la mise en œuvre des procédures d'orientation devront ouvrir plus largement l'accès aux métiers et aux responsabilités traditionnellement considérés comme « masculins ». L'accès à l'emploi doit non seulement respecter la non discrimination, mais favoriser l'embauche des femmes pour les emplois et les statuts qu'elles souhaitent. A contrario, la féminisation de certains métiers pourrait s'en trouver heureusement estompée. De plus l'accès aux responsabilités sociales, politiques et professionnelles sera encouragé, l'État ayant à conduire une action exemplaire en ce domaine. Enfin, des dispositions seront prises, notamment concernant l'accueil des jeunes enfants, pour que le choix de chacun des parents entre vie professionnelle et vie familiale ait un réel contenu.

● *La solidarité régionale*

La cohésion sociale exige enfin une vision ambitieuse et solidaire de l'aménagement du territoire, en y englobant les départements et territoires d'outre-mer. Cet objectif sera précisé dans le chantier « aménagement du territoire et vie quotidienne ».

Une vision ambitieuse ne peut que resituer la place de nos villes et territoires dans la perspective européenne : il convient de mettre nos régions à la taille de l'Europe, ce qui implique des actions pluri-régionales qui seront facilitées par l'État. Il faut faire émerger des métropoles européennes par un maillage aérien, ferroviaire et autoroutier intégré au réseau européen.

Il faut simultanément rechercher l'équilibre, l'harmonie et la solidarité dans le développement des diverses régions : un maillage de villes moyennes est le meilleur garant d'un équilibre entre zones rurales et zones urbaines.

Les contrats de Plan État-Région sont l'un des instruments privilégiés de cette double vision. C'est pourquoi les contrats 1989-1993 ont été conçus à partir de quatre priorités : l'emploi, la recherche et la formation, les infrastructures, la solidarité.

L'État consacra 55 milliards de francs aux actions définies dans les contrats de Plan État-Région 1989-1993.

Cette formule de « contractualisation » est un instrument particulièrement efficace lorsqu'il s'agit de faire converger les politiques nationales et régionales — voire locales — d'aménagement du territoire et d'assurer un exercice harmonieux des compétences dévolues aux divers niveaux d'intervention décentralisés.

Si le contenu des contrats de Plan conclus pour la période 1989-1993 a pu être infléchi en fonction des priorités nationales du présent Plan, il importe de renforcer à l'avenir l'articulation entre les niveaux national et régional de la planification.

A cet égard, le décalage d'un an entre la date d'expiration du Plan 1989-1992 et celle des contrats de Plan État-Région 1989-1993 est destiné à préparer la prochaine génération de contrats dans de bonnes conditions, une fois que les priorités nationales auront été déterminées et solennellement affirmées. Ce processus devrait permettre aux contrats de Plan d'articuler de manière cohérente le Plan national avec de véritables plans régionaux.

2.3. Une adaptation continue au grand marché

Au cours des années soixante-dix, faute d'avoir accepté de s'adapter à l'évolution du monde, les pays européens se sont laissés distancer. Ils ont heureusement eu le courage et la perspicacité de prendre conscience au début des années quatre-vingt de cette « fracture » qui s'ébauchait entre l'Europe et ses partenaires, ils ont diagnostiqué à temps « l'euro sclérose ».

Les pays européens ont alors réagi. Ils ont d'abord, chacun à sa manière, entrepris de modifier leurs situations internes, en modernisant leurs structures et en augmentant leurs capacités d'adaptation. Mais ils ont aussi réagi collectivement en inscrivant dans l'Acte unique, adopté au Conseil européen de Luxembourg en décembre 1985, les éléments permettant d'appliquer intégralement le Traité de Rome.

Selon les estimations faites par la Commission des Communautés européennes, cet ambitieux programme d'un marché unifié de 320 millions de consommateurs pourrait accroître à lui seul d'environ 5 % le niveau de vie dans la Communauté.

Dans la guerre économique qui se déroule avec les États-Unis, le Japon et les nouveaux pays industriels, il renforce la position de l'Europe et peut constituer une sécurité majeure pour notre emploi. Il donne à notre agriculture, à notre industrie, à notre recherche, des possibilités qui nous sont interdites au niveau national. Il ouvre un champ de progrès social nouveau, à travers une solidarité renforcée entre les régions de l'Europe et par la possibilité qu'il offre de construire une zone sociale de développement.

Certes, le grand marché n'efface pas le monde. C'est sur les marchés mondiaux, et nulle part ailleurs, que la France gardera ou perdra le droit d'appartenir au peloton de tête des pays riches. Mais dans cette confrontation de plus en plus dure, l'Europe est un atout qui nous aide à marquer des points.

La France a initié l'Acte unique. Elle l'a voulu. Elle l'a ratifié. Elle se prépare à l'appliquer. La mise en œuvre des engagements pris est aujourd'hui un élément central de la stratégie française à moyen terme.

Il va en résulter des aménagements de notre droit interne dont la mise en œuvre sera orientée par l'étude que le Premier ministre a confiée au Conseil d'État.

En outre, un effort sans précédent de modernisation des professions juridiques et judiciaires sera engagé dès le début du Plan. Il se traduira en particulier par un rapprochement des professions. Il devra faciliter la mobilité des professions concernées au niveau européen, et, ce faisant, favoriser l'influence de notre droit comme véhicule de valeurs et moyen de régulation économique et sociale.

Dans l'ensemble de nos engagements, ceux qui tiennent à la liberté complète des mouvements de capitaux au 1^{er} juillet 1990, à l'adaptation de réglementations sectorielles, à l'ouverture des marchés publics, à la normalisation et aux obstacles non tarifaires ont été examinés par le Plan.

Réussir l'intégration financière

La novation est constituée par la création d'un marché européen des capitaux dès le 1^{er} juillet 1990, selon des directives déjà approuvées. Ce marché se mettra en place dans le cadre d'une harmonisation progressive des régimes fiscaux et en liaison avec des progrès dans la voie de l'union économique et monétaire. A cela s'ajoute la libre prestation de services financiers d'un pays à l'autre, qui doit se mettre en place progressivement d'ici 1992.

Les avantages attendus de l'intégration sont très largement reconnus, en termes de réduction des prix des services et de meilleure allocation des ressources ; en contrepartie, il existe des risques réels concernant une délocalisation de notre épargne, nos recettes fiscales et l'activité de nos entreprises financières.

Les banques, les assurances et les marchés financiers français doivent s'y préparer. Disposant déjà d'un certain nombre d'atouts, le nécessaire renforcement de leur compétitivité reposera essentiellement sur leurs propres efforts et sur leur capacité d'anticiper les évolutions. Les entreprises du secteur financier devront rationaliser leurs structures de production et de distribution : préciser leurs stratégies de croissance, poursuivre des investissements encore lourds, notamment dans le domaine informatique et, surtout, mieux mobiliser leurs ressources humaines, ce qui implique un dialogue social de qualité.

Cette adaptation incombe, au premier chef, aux professionnels et aux partenaires sociaux, mais doit également être accompagnée par l'État à travers un certain nombre d'aménagements réglementaires ou fiscaux. Les mesures concernant plus spécifiquement l'activité des entreprises financières seront examinées dans le cadre du chantier « recherche et compétitivité ».

En ce qui concerne l'épargne, les distorsions fiscales existant entre la France et certains États européens sont importantes et susceptibles d'entraîner des mouvements de délocalisation de la gestion des portefeuilles.

Une harmonisation fiscale doit donc être recherchée dans le cadre de négociations avec nos partenaires.

Ces négociations devront porter non seulement sur les taux d'imposition, mais aussi :

- sur les modalités de contrôle retenues ;
- sur la mise en place d'un système de retenue à la source pour les revenus de l'épargne ;
- et sur un échéancier communautaire prenant en compte le fait que la libération des mouvements de capitaux doit intervenir avant le 1^{er} juillet 1990.

Au niveau national, comme il sera précisé ci-après, le besoin d'harmonisation fiscale devra être pris en compte dès le budget 1990.

Certaines mesures doivent être adoptées en priorité, telles que la suppression de la taxe sur les conventions d'assurance-vie et la définition d'un régime fiscal pour les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) de capitalisation. Pour ce type de produit, en fort développement, certains de nos partenaires offrent des possibilités de placement très attrayantes sur le plan fiscal. En outre, il faut tenir compte du risque de conversion en devises.

En seconde priorité vient le régime fiscal des financements longs aux entreprises. A cet effet, il faut prévoir un abaissement modéré du prélèvement libératoire sur les intérêts d'obligations, qui constituerait une première étape dans le rapprochement souhaitable des taux d'imposition des revenus et des plus-values de l'épargne.

A terme, enfin, la France aura à envisager une remise en ordre générale de la fiscalité de l'épargne, et en particulier une rationalisation de la fiscalité frappant les titres courts ou assimilés, dont le niveau moyen ne peut rester trop divergent par rapport à la fiscalité des titres longs.

Les orientations qui viennent d'être évoquées ne sauraient suffire à assurer la réussite de l'intégration financière; elles doivent être coordonnées avec un renforcement de la stabilité du système monétaire européen qui est examiné ci-dessous, au titre de notre ambition pour l'Europe.

Préparer le secteur productif à une concurrence accrue

Créer un environnement économique stable et favorable aux entreprises et au dialogue social est la meilleure façon de préparer le secteur productif au marché unifié. Il est par conséquent important que les conditions générales faites aux entreprises se comparent favorablement à celles que l'on rencontre chez nos grands partenaires industriels. La stabilité de l'environnement réglementaire et financier est également indispensable car les entreprises ont besoin de cette stabilité pour développer leurs stratégies.

Une des conséquences prévisibles de l'achèvement du grand marché est la multiplication — souhaitable — des opérations de restructuration entre grands groupes pour faire face à une compétition croissante s'exerçant à l'échelle mondiale. Encore faut-il qu'elles ne se fassent pas au détriment du niveau de concurrence à préserver. La France appuie l'initiative prise par la Commission des Communautés européennes pour mettre en place une procédure communautaire de contrôle de concentrations. Elle veillera à ce que cette procédure ne s'exerce que sur les opérations d'ampleur significative et s'appuie sur des critères économiques prenant en compte le marché sur lequel s'exerce réellement la concurrence des entreprises, c'est-à-dire le marché mondial dans de nombreux cas.

Il est par ailleurs souhaitable d'élargir les droits des consommateurs européens en leur reconnaissant, à l'échelle européenne, la possibilité d'obtenir collectivement devant un tribunal la réparation d'un préjudice subi.

La réglementation des O.P.A. et des O.P.E. doit permettre d'assurer en temps utile la transparence, ainsi que l'information nécessaire des actionnaires et des salariés. L'identité et les objectifs de tous les intervenants doivent être rendus publics rapidement. Les intérêts de la société qui lance l'O.P.A. et ceux de la société visée doivent être traités de manière équilibrée. Les obligations en matière de lancement et de réalisation doivent être précisées. Les sociétés faisant l'objet d'O.P.A. doivent être en mesure de se défendre, en mobilisant le soutien de leurs actionnaires. De façon plus générale, l'évolution de la réglementation relative aux O.P.A.-O.P.E. doit s'inscrire en cohérence avec un dispositif communautaire qui assure des conditions de déroulement équivalentes dans les différents pays membres. Enfin, la possibilité pour une société établie hors C.E.E. de lancer une O.P.A. sur une société européenne devra être examinée en fonction des possibilités, de droit ou de fait, qu'ont réciproquement les sociétés européennes de lancer des O.P.A. dans le pays de la société acquérante.

Parallèlement, le renforcement des coopérations au niveau européen sera une priorité. Les programmes de coopération scientifique, technique, industrielle et la définition des politiques communes seront développés en coopération avec le secteur productif.

Une attention particulière sera portée aux services. Dans les télécommunications et les transports aériens, un examen des modes actuels de fonctionnement permettra de déterminer les adaptations nécessaires. Faute de quoi les transporteurs allemands et britanniques risquent de prendre une part du marché aérien français sans que les transporteurs français prennent une part symétrique des marchés allemand et anglais.

Seul existera le marché européen, et nous devons nous fixer comme objectif de gagner au moins autant sur ce marché européen que ce que nous risquons de perdre sur notre marché national.

Dans les professions de services réglementées, un examen en profondeur des conditions actuelles de fonctionnement (déontologie, règles d'accès, contrôles de l'État, organisation des professions, etc.) permettra d'élaborer, avec les professions, les modalités d'ouverture.

De façon générale, les livres blancs rédigés par les organismes professionnels dans la perspective du grand marché, à la demande du Premier ministre, donneront lieu à un travail en commun approfondi en vue de préparer les différentes échéances.

Dans le même esprit, les groupes d'étude et de mobilisation mis en place par le ministère des affaires européennes devront assurer l'accompagnement du processus communautaire par une réflexion serrant au plus près, dans les secteurs concernés, les échéances susceptibles d'influer sur leur activité.

Enfin, l'ouverture effective des marchés étrangers pour certaines de nos productions du secteur non concurrentiel amènera à revoir les conditions d'accès à notre marché dans le sens d'une réciprocité. Cet assouplissement concerne par exemple notre réseau de distribution d'électricité ou de gaz.

● *Ouvrir les marchés publics*

L'ouverture effective des marchés publics à la concurrence au niveau communautaire est considérée par la Commission des Communautés européennes et le Conseil comme l'une des conditions clés pour la réalisation du grand marché de 1992, et la France soutient l'objectif de faire adopter dans tous les États membres des textes nationaux et uniformes.

Notre pays applique une réglementation plus complète et plus transparente que celle en vigueur dans les autres États membres. Cette transparence nous place dans une situation de vulnérabilité potentielle car elle permet un accès facile aux marchés publics pour toute entreprise intéressée. Cette vulnérabilité est également liée à la forte concentration des achats publics sur quelques organismes facilement identifiables.

Nous devons veiller à ce que l'ouverture des marchés publics en Europe s'effectue dans le cadre d'une réciprocité réelle, tant avec les pays de la Communauté qu'avec les pays extérieurs à celle-ci.

L'extension de l'application de la réglementation communautaire aux secteurs qui étaient jusqu'ici exclus représente un enjeu particulièrement important. La constitution d'un potentiel d'offre compétitif au niveau international est en effet indispensable dans la plupart des activités.

Bien que les atouts dont nous disposons ne soient pas les mêmes dans l'ensemble des secteurs, l'ouverture des marchés publics crée des opportunités nouvelles pour les entreprises concernées pour peu qu'elles soient préparées à cette échéance et qu'elles prennent l'initiative des restructurations qui seront dans certains cas indispensables.

● *Harmoniser les normes et les réglementations techniques*

La normalisation, la certification (qui permet d'attester la conformité à une norme) et la réalisation des essais correspondants constituent un volet essentiel de l'achèvement du marché intérieur européen, car cet achèvement suppose la disparition des entraves techniques aux échanges. Celles-ci résultent le plus souvent de la multiplicité des législations et réglementations qui imposent aux produits industriels ou alimentaires le respect de spécifications techniques nationales. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une politique dynamique d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle de ces réglementations techniques, et la France s'y attachera.

Or, dans le même temps se multiplient dans certains pays de la Communauté les comportements d'initiative privée conduisant à rendre obligatoires en fait des normes ou procédures facultatives en droit. C'est ainsi que s'érigent ou se maintiennent des obstacles non tarifaires aux échanges. La mise au point de normes communes, notamment sous l'égide du Comité Européen de Normalisation (C.E.N.) et du Comité Européen de Normalisation Électrotechnique (C.E.N.E.L.E.C.), le développement de la reconnaissance mutuelle, la promotion d'une véritable politique européenne des essais et de la certification, constituent donc une nécessité.

Mais les normes ne doivent pas être considérées seulement comme des entraves : elles constituent surtout un important facteur de compétitivité.

En effet, les entreprises se trouvent de plus en plus confrontées à la nécessité de faire la preuve des performances de leurs produits, voire de leurs processus de production (assurance-qualité). Il s'agit d'une évolution qui va être accélérée par l'achèvement du marché européen, mais qui a sa dynamique propre, indépendamment de 1992, car elle répond à une exigence fondamentale des marchés.

La libre circulation des biens doit d'ailleurs se traduire par un maintien de la qualité des produits, notamment alimentaires. Il convient de préparer l'industrie et la distribution françaises à aborder à armes égales cette phase, où des normes commerciales privées sont en train de remplacer chez nos partenaires les normes gouvernementales à adapter.

Répondant à la politique menée par l'A.F.N.O.R., les entreprises françaises et les organisations professionnelles devront s'impliquer davantage dans la préparation des normes françaises et européennes, dans la certification, et dans la réalisation des essais. L'État continuera à soutenir l'action menée par l'A.F.N.O.R. et par le réseau national d'essais.

2.4. Les responsabilités de l'État

Il n'y a que dans les ouvrages de théorie où la somme des intérêts individuels constitue l'intérêt général, où une main invisible permet à tout d'être pour le mieux dans le meilleur des mondes et où ce qui est bon pour General Motors est bon pour les États-Unis.

La réalité est sensiblement différente. S'il est évident que les mécanismes du marché ont fait la richesse des pays développés par rapport aux économies gérées de manière centralisée, il est non moins évident que le marché a, lui aussi, ses limites : le chômage, les soubresauts des monnaies, le krach financier, l'incapacité d'anticiper sur le long terme, les déséquilibres du commerce mondial et la dette du Tiers-Monde en sont autant d'exemples.

Nulle part, la régulation de l'économie n'est livrée aux seules forces du marché. Partout, État et entreprises se trouvent imbriqués au sein des systèmes de production. Seule varie la forme institutionnelle : recours aux budgets militaires aux États-Unis, MITI au Japon, secteurs public et privé en Europe et plus particulièrement en France.

Le capital public dans notre pays doit souvent suppléer l'actionnariat privé dont la structure est fragile et vulnérable.

La mondialisation croissante de l'économie accroît les risques de déstabilisation de l'actionnariat de nos entreprises et de perte du caractère français de celles-ci, notamment à l'occasion d'O.P.A.

La faiblesse relative du système financier français, en particulier par rapport à la puissance de celui de l'Allemagne fédérale, nécessite le développement de cette forme d'économie mixte où, tout en assurant l'autonomie de gestion, l'État actionnaire joue pleinement son rôle d'orientation et de protection.

Dans un pays de taille économique moyenne comme le nôtre, l'État actionnaire demeure un atout dans la politique de restructuration et de modernisation de l'industrie visant à constituer dans les principaux secteurs économiques des entreprises de niveau international.

Le secteur public permet aussi de donner une impulsion, de susciter le dynamisme là où il y a défaillance de l'initiative privée. Cette impulsion est indispensable dans les secteurs économiques à haut risque d'où la France ne peut être absente.

L'effet d'entraînement que peut exercer le secteur public dans l'ensemble de l'économie est également bénéfique pour les P.M.E. et P.M.I.

Par ailleurs, le rôle de la puissance publique est fondamental pour anticiper sur le long terme les données économiques et sociales de la France de demain.

Sur le plan social, c'est dans le secteur public que les formes d'association des salariés à la direction des entreprises industrielles et financières ont été les plus audacieuses. A ce titre, la participation des salariés au conseil d'administration des entreprises publiques constitue une avancée sociale exemplaire.

C'est pourquoi la France a choisi le système d'économie mixte. Elle considère que, dans cette phase de construction de l'Europe, l'existence d'un État fort est un atout et que le secteur public doit avoir un rôle moteur et un pouvoir d'entraînement pour susciter le dynamisme dans l'ensemble de l'économie et de la société.

L'État exerce d'abord, dans les économies modernes, une fonction de régulation globale ; il lui revient ainsi le soin d'élaborer les règles du jeu, et de veiller à leur respect, notamment en matière de concurrence et de transparence des marchés. Il exerce ensuite un rôle innovateur et anticipateur de l'avenir, supplant le marché là où celui-ci se révèle insuffisant. Enfin il doit appuyer et, quand c'est indispensable, animer l'action de ses partenaires économiques pour la mise en œuvre de sa stratégie selon un principe simple : « faire faire plutôt que faire ».

Mais son intervention est aujourd'hui sous le feu de critiques multiples dénonçant tout à la fois l'omniprésence et l'impuissance des collectivités publiques. A vrai dire, les mêmes acteurs se tournent vers l'État pour en obtenir protection, soutien et fonds publics, et pour critiquer ensuite ses interventions ou rejeter les prélèvements obligatoires qui en résultent inéluctablement. Il est plus facile de dénoncer tout et son contraire que de clarifier les règles du jeu. C'est pourtant à cette tâche indispensable qu'il faut s'atteler, afin de guider la démarche de l'État pour les prochaines années, en particulier dans le domaine de la gestion publique.

En effet, avant même d'aborder les finances publiques, il faut se poser le problème de l'efficacité de la gestion de l'appareil de l'État. Aucun projet politique ne peut faire l'économie d'une réflexion et d'une ambition en ce qui concerne les modalités de la gestion des services publics.

L'ampleur des besoins collectifs, pour l'éducation notamment, la nécessité d'alléger certains impôts et la volonté de réduire le déficit budgétaire seraient incompatibles et ne pourraient conduire qu'à la paupérisation de l'État si un énorme effort de productivité ne venait lui redonner des marges de manœuvre.

Loin de se résigner à gérer la pénurie, l'État devra s'organiser pour faire plus et mieux sans reporter tous les efforts sur les services publics locaux. Cette orientation est cohérente avec l'horizon européen et avec les attentes des citoyens.

L'objectif est de rendre à l'État par une meilleure efficacité ce qu'on ne peut plus lui assurer par l'impôt.

Le chantier « service public » montrera comment un tel renouveau est possible et comment il convient de remobiliser les agents de l'État en vue d'assurer un service public de meilleure qualité pour l'économie dans son ensemble, et pour les usagers en particulier.

La maîtrise des finances publiques

La poursuite de la réduction du déficit budgétaire doit demeurer un objectif majeur de la politique des finances publiques.

Il le faut pour redonner des marges de manœuvre à l'État, dans la mesure où le déficit engendre l'endettement qui, à son tour, nourrit les déficits ultérieurs. Ainsi, même si notre dette publique est l'une des plus faibles des pays de l'O.C.D.E., elle mobilise une part encore importante des ressources budgétaires : la charge de la dette, qui représente près de 10 % des dépenses de l'État, absorbe, en raison de sa croissance rapide, près de 40 % des marges de manœuvre disponibles d'une année sur l'autre. Il faut donc revenir à une situation dans laquelle la dette n'augmente pas plus vite que la richesse nationale.

La réduction du déficit budgétaire doit également être recherchée afin de libérer les financements qui sont nécessaires aux entreprises pour leurs investissements ; actuellement, le déficit des administrations équivaut, à lui seul, à la quasi-totalité de la capacité de financement des ménages.

L'État s'engage à réduire chaque année le déficit budgétaire de 1988 à 1992.

Cette politique sera concrétisée par l'utilisation régulière de projections budgétaires pluriannuelles accompagnant la préparation de chaque loi de finances, pour tracer les conséquences à moyen terme de l'évolution spontanée des recettes et des dépenses. Cet instrument permettra notamment de rassembler les évaluations du coût prévisionnel de certaines mesures et de réduire la rigidité excessive de la dépense publique ; ce sera aussi l'occasion d'une évaluation des choix budgétaires en termes d'emploi ; il permettra finalement de mieux cerner les marges de manœuvre et donc de mieux apprécier les capacités d'action de l'État.

Des projections budgétaires pluriannuelles accompagneront la préparation du budget, afin de mieux cerner ses conséquences sur l'emploi et les marges de manœuvre disponibles.

● *Les priorités fiscales*

La stratégie de croissance précédemment définie inclut dans le domaine fiscal de nombreux objectifs : réduire les prélèvements fiscaux, aménager la fiscalité de l'épargne pour préparer la libre circulation des capitaux en Europe, harmoniser la T.V.A. au niveau européen...

En quatre ans, on ne réalisera pas tout à la fois. Il convient donc de faire des choix à moyen terme dans un triple souci d'efficacité économique, de justice sociale et de simplicité afin de donner un rôle dynamique à notre fiscalité.

Ces choix ne peuvent pas être tous fixés dès à présent. Ils dépendront en effet des marges de manœuvre disponibles, qui sont susceptibles de varier en fonction de plusieurs facteurs : la conjoncture internationale, et notamment les conséquences sur notre économie de l'évolution des taux d'intérêt, du cours du dollar ainsi que du prix du pétrole et des autres matières premières ; le coût des mesures d'harmonisation européennes, qui résultera largement de l'issue des négociations en cours au niveau communautaire, et notamment de l'ampleur des efforts que nos partenaires voudraient eux-mêmes consentir ; l'étendue des résultats, sur la période, d'une gestion plus efficace du secteur public.

Plutôt que de déterminer des enveloppes budgétaires pour quatre ans, il appartient au Plan de proposer les orientations prioritaires en fonction desquelles seront affectées nos marges de manœuvre. Au-delà de la recherche d'une meilleure utilisation des ressources, la définition de ces orientations répond aussi à un souci de clarification vis-à-vis des agents économiques : les incitations fiscales sont d'autant plus efficaces qu'elles sont mieux anticipées.

● *L'harmonisation fiscale européenne*

La nécessité d'aménager la fiscalité de l'épargne résulte du calendrier des engagements déjà pris, puisque, en matière financière, « l'échéance 1992 » interviendra en fait dès 1990. Si la nature des mesures ne peut être définie qu'une fois achevée la négociation européenne, il apparaît déjà, comme on l'a vu ci-dessus, que des allègements fiscaux seront nécessaires.

En liaison avec les dispositions arrêtées au niveau communautaire, le Gouvernement inscrira dès le budget de 1990 les premières mesures fiscales rendues nécessaires par la libération totale des mouvements de capitaux qui doit intervenir avant le 1^{er} juillet 1990.

La seconde priorité porte sur la T.V.A., qui doit être aménagée afin de supprimer les « frontières fiscales ». La Commission européenne recherche actuellement un dispositif permettant d'atteindre cet objectif sans coût fiscal exorbitant (un alignement des taux entre pays n'est pas envisageable) et sans distorsion majeure de concurrence. La possibilité de supprimer les frontières fiscales à l'horizon du Plan dépendra du coût du dispositif envisagé, c'est-à-dire notamment de la coopération qui s'instaurera entre États membres pour définir une norme communautaire acceptable par tous.

Il conviendra d'aménager progressivement le niveau des taux, les priorités devant être définies en fonction de la situation conjoncturelle des divers secteurs, ainsi que des risques de détournement de trafic. En outre, il conviendra d'avancer dans l'harmonisation des règles d'assiette.

Par ailleurs, la libre circulation des biens et services et des capitaux devant être le moteur d'une nouvelle dynamique communautaire et non un instrument d'évasion fiscale, tant à titre interne qu'au niveau européen, les dispositifs de coopération entre États membres devront être adaptés en conséquence.

Dans le même ordre d'idées, on peut envisager une modulation du rythme d'alignement des droits d'accise : des marges de manœuvre budgétaires peuvent être dégagées en alignant en priorité sur le niveau européen les droits relatifs aux tabacs et alcools.

L'harmonisation de la T.V.A. sera une priorité fiscale pendant la durée du Plan.

- Une fiscalité favorable à l'emploi

S'ajoutant à la stabilisation, à tout le moins, des cotisations sociales à la charge des employeurs, déjà annoncée, les marges de manœuvre budgétaires qui viendraient à se dégager seront affectées en priorité à des mesures favorables à l'emploi et au dynamisme du secteur productif.

Qu'il s'agisse des cotisations sociales ou de la fiscalité, l'on doit rappeler que les effets bénéfiques de ces différentes mesures seront d'autant plus forts qu'ils pourront être mieux assimilés et anticipés par les entreprises. Il conviendra donc d'éviter la multiplication des mesures trop ponctuelles ou d'application complexe.

- Moderniser le système des prélèvements obligatoires

L'abaissement de la T.V.A. sera l'occasion d'entamer le rééquilibrage entre prélèvements directs et prélèvements indirects, qui est nécessaire pour rapprocher notre structure fiscale de celle de nos principaux partenaires.

La contribution de l'impôt sur le revenu aux recettes de l'État reste relativement limitée. Actuellement, par rapport aux autres pays, cet impôt se singularise à la fois par une faible part dans les recettes fiscales et par un taux élevé pour ceux qui l'acquittent. La portée de cette comparaison doit être relativisée en tenant compte des cotisations sociales auxquelles sont assujettis les contribuables, qu'ils soient exonérés du paiement de l'impôt sur le revenu ou non. Mais elle n'en révèle pas moins une concentration plus forte qu'à l'étranger, résultant notamment des mesures d'exonération des contribuables les moins favorisés qui se sont succédées ces dernières années : en 1987, sur 24,6 millions de contribuables ayant déposé une déclaration, 13,1 millions seulement ont été imposés. Une stabilisation des taux et de l'assiette de l'impôt sur le revenu est, pour les prochaines années, le choix le plus réaliste. Cette période devra être mise à profit pour engager une réforme du mode de perception de l'impôt sur le revenu.

Le Gouvernement engagera les études nécessaires à la mise en œuvre d'une retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

Plus généralement, la volonté de stabiliser voire d'alléger les cotisations sociales des employeurs, d'harmoniser en baisse la T.V.A. et la fiscalité de l'épargne, les besoins reconnus en matière budgétaire et sociale, la nécessité de réduire le déficit budgétaire amènent à réfléchir à la compatibilité financière de l'ensemble de ces orientations et de ces évolutions.

Cette compatibilité sera assurée par les marges de manœuvre résultant de la croissance, telles qu'explicitées plus haut.

Mais d'autres solutions peuvent se révéler nécessaires, surtout si l'on veut amorcer la restructuration de nos modes de prélèvements obligatoires. La nécessité de corriger progressivement cette situation pourrait justifier un prélèvement sur les revenus ayant l'assiette la plus large, qui renforcerait la part des prélèvements directs. Un point de prélèvement global sur tous les revenus représente environ 28 milliards de francs, soit 12 % du rendement global de l'impôt sur le revenu.

La protection sociale devra être financée selon des modalités qui distinguent ce qui relève de l'assurance collective et de la solidarité nationale. Les dépenses qui relèvent de la solidarité pourraient être financées par un prélèvement assis sur tous les revenus.

Enfin il conviendra de moderniser la fiscalité locale. Les impôts locaux ont connu dans l'ensemble, au cours des quinze dernières années, une croissance rapide qui a contribué à l'alourdissement des prélèvements obligatoires. Le ralentissement du rythme de progression de la fiscalité locale observé récemment témoigne d'une prise de conscience des élus locaux qu'il convient de conforter. L'évolution du régime de la fiscalité locale doit s'inscrire dans une réflexion d'ensemble sur les finances locales, qui sera abordée dans le chantier « aménagement du territoire et vie quotidienne ».

• *Les priorités budgétaires*

Le bouclage général des finances publiques implique une maîtrise globale de la dépense.

Il faudra veiller à ce que l'ensemble des dépenses publiques (État, sécurité sociale, collectivités locales) augmentent moins vite que la production nationale.

Cela impliquera notamment pour l'État un effort important de redéploiement budgétaire.

Les priorités budgétaires sont directement reliées aux grands chantiers définis en quatrième partie. Elles concernent en particulier :

— l'éducation, l'apprentissage et la formation pour atteindre le niveau de qualification le meilleur, puisque nous savons que la France ne pourra gagner que grâce à la qualité de ses femmes et ses hommes ;

— la recherche, parce qu'il s'agit d'un déterminant fondamental, à long terme, de la capacité du pays d'innover et de créer des emplois, et parce que la France a encore un retard dans ce domaine ;

— les solidarités et la justice pour assurer le progrès social en commun de toute la Nation, sans exclusion et sans fracture de la communauté nationale ;

— la culture, y compris dans sa dimension audiovisuelle, parce qu'elle est au cœur de l'ambition européenne de la France et qu'elle constitue un moyen essentiel d'affirmation de notre identité.

Pour rester compatible avec les objectifs fixés en matière de solde, la mise en œuvre de ces priorités devra s'accompagner d'une action énergique de redéploiement budgétaire.

Des contrats avec les entreprises publiques

La volonté de croissance sur le marché européen et de renforcement par des alliances européennes doit amener l'État à préciser les règles du jeu d'une économie mixte, diversifiée et souple, stabilisée dans ses contours actuels, qu'il s'agisse du niveau de l'actionnariat, des modes de financement ou des modes de gestion.

Cela implique à l'évidence de clarifier les rapports de l'État avec les entreprises publiques. A côté des entreprises privées, elles participent déjà au redressement de la capacité compétitive de la France en Europe et dans le monde. La modernisation de notre appareil productif et de notre économie doit bénéficier de l'apport dynamique des entreprises publiques.

Les principes de base des relations entre l'État et les entreprises publiques sont ceux d'un partenariat contractuel :

— plus grande autonomie des entreprises dans leur gestion, notamment pour ce qui relève de leur fonctionnement normal et de la mise en œuvre de stratégies définies avec l'accord des pouvoirs publics ;

— place plus importante des critères de rentabilité dans leurs décisions d'investissement, pour les entreprises qui exercent un effet de domination dans leur secteur ;

— effort de productivité globale visant à relever progressivement le défi majeur du marché unique, celui de l'efficacité du secteur public.

Dans le respect de ces principes et avec une définition aussi claire que possible de leurs objectifs, les entreprises publiques établissent des plans d'entreprise leur permettant d'apprécier leurs perspectives à moyen terme.

Cet exercice est effectué en concertation avec l'actionnaire. Un des bénéfices attendus de cette concertation est d'apporter aux entreprises une garantie de durée et de continuité dépassant le cadre annuel qui régit habituellement les procédures administratives.

L'État développera ses relations contractuelles avec les entreprises sous la forme de contrats de Plan et de contrats d'objectifs.

La différence entre ces deux types de contrat tient à la différence des modes et des objectifs de gestion liés au niveau de concurrence sur le marché.

Ces contrats auront pour caractéristique commune de démontrer la volonté de l'État de ne pas « orienter » ou « coordonner » les entreprises publiques à tout moment, mais plutôt de préciser clairement leurs responsabilités autour de quelques objectifs stratégiques arrêtés d'un commun accord. Parmi de tels objectifs figure bien évidemment le redressement des capacités compétitives et exportatrices. Dans la mesure où nos faiblesses, en matière d'échanges extérieurs, sont pour une part dues à l'insuffisante qualité technique de nos produits, un autre objectif de ces contrats sera de poursuivre et de consolider la recherche-développement ; ceci se traduira notamment par le développement des passerelles et des transferts d'innovation entre les entreprises et les universités, entre les laboratoires et les usines, contribuant ainsi à investir nos meilleurs talents dans des domaines stratégiques ou porteurs d'avenir.

Cette économie mixte diversifiée et dynamique, qui respecte les responsabilités et les prérogatives des différents acteurs, ainsi que le jeu de la concurrence, est un atout pour la France, dans une phase de mutations et de modernisation accélérée. Les performances, à l'échelle mondiale, de nos grands groupes publics industriels et financiers au cours des dernières années illustrent l'efficacité d'une telle structure.

3. UNE AMBITION POUR L'EUROPE

Pour la France, l'Europe n'est pas une contrainte, c'est une ambition.

Mais cette ambition se vit à plusieurs. S'il est indiscutable que la construction européenne impose aujourd'hui des disciplines librement consenties à notre stratégie de croissance, nous pouvons, en revanche, contribuer à la définition d'une stratégie pour l'Europe de demain. Nous le pouvons à tout moment, et nous le pourrons en particulier sous la présidence française du second semestre 1989.

L'Europe nous appelle aujourd'hui à une mobilisation pacifique de grande envergure parce que la compétition économique est aussi vitale pour la France que l'ont été naguère les affrontements militaires.

Le sursaut national et la cohésion sociale devront se manifester avec la même détermination farouche et la même volonté de réussite.

L'Europe est dès à présent, à travers le processus engagé par l'Acte unique, un élément déterminant de la stratégie macroéconomique, de la politique économique et budgétaire et de la politique sociale de la France.

L'action européenne de la France est, symétriquement une priorité nationale. L'engagement pris de concourir à la suppression effective des frontières intérieures pour assurer la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, d'ici le 1^{er} janvier 1993, est la première des orientations fixées par le Président de la République pour les années à venir.

Dans ce contexte, le respect des échéances européennes inspire désormais la politique économique dans la mesure où l'application de l'Acte unique peut créer les conditions d'une croissance européenne plus soutenue, permettant de progresser vers un meilleur niveau d'emploi et facilitant la prise en charge du coût de l'harmonisation fiscale.

Pour les mêmes raisons, les échéances européennes seront au cours des quatre prochaines années un élément déterminant de la politique budgétaire. Celle-ci devra anticiper et planifier les conséquences de l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne et de la fiscalité indirecte dans la gestion des recettes publiques comme dans celle des dépenses.

Pour que la France tire le meilleur parti du processus d'achèvement du marché intérieur européen, elle doit donc à la fois engager dès maintenant les adaptations qui s'imposent en tout état de cause, et s'interroger, à la faveur de la préparation du Plan, sur la vision du développement communautaire qu'elle entend défendre auprès de ses partenaires dans les prochaines années. Si elle souhaite avant tout que la Communauté se conforme aux obligations découlant de l'Acte unique et en développe pleinement les virtualités, la France est prête dès aujourd'hui à aller plus loin et à explorer avec ses partenaires de nouveaux domaines où des actions communautaires apparaîtraient souhaitables.

C'est dans cette perspective d'une poursuite de la construction communautaire que figurent, sans prétendre à l'exhaustivité, les orientations suivantes : une Europe plus solidaire, tant sous l'angle social qu'en matière monétaire ; une Europe dont l'identité prend corps aux yeux de ses citoyens et s'appuie sur son fonds culturel commun ; une Europe qui préserve et valorise ses ressources naturelles ; une Europe enfin qui soit tournée vers l'avenir de la science et de la technologie comme vers ses partenaires économiques extérieurs.

3.1. Une Europe plus solidaire

L'Europe sociale

L'ambition européenne ne saurait se réduire à l'instauration d'un Marché unique de consommateurs. L'Europe ne deviendra une authentique communauté que dans la cohésion sociale qui suppose au premier chef l'adhésion des salariés des pays membres. Les mutations économiques qu'implique l'échéance de 1992 ne donneront leur pleine mesure que si celle-ci est porteuse d'espoir pour le monde du travail.

L'espoir de voir le chômage reculer de façon significative sous l'effet bénéfique du Grand Marché et grâce à une action plus coordonnée des pays membres, doit éclipser la crainte que le renforcement de la concurrence interne ne compromette l'emploi de certains secteurs abrités jusqu'à ce jour.

La nécessité de sauvegarder et d'enrichir le modèle social européen fondé, au-delà des particularités nationales, sur un niveau élevé de protection sociale et sur des mécanismes législatifs ou conventionnels garantissant les droits des salariés doit prévaloir sur une conception rétrograde de la compétitivité.

La Communauté doit faire preuve de vigilance face aux risques d'une telle dérive vers le dumping social.

Un tel comportement serait contraire aux intérêts bien compris de tous les partenaires de la Communauté, car le développement économique de l'Europe doit être orienté vers la recherche du progrès social et non par une régression, c'est-à-dire par une vaine surenchère à la baisse des salaires et avantages sociaux vis-à-vis des nouveaux pays industrialisés du Sud-Est asiatique.

La France a été à l'origine de l'idée d'un espace social européen qui ne se borne pas à l'accompagnement social d'un projet économique. Elle constate aujourd'hui avec satisfaction que la nécessité d'une dimension sociale de la Communauté est largement reconnue.

Elle souhaite lui donner progressivement corps en œuvrant pour la reconnaissance de droits nouveaux. Dans cet esprit, les aspects sociaux doivent être incorporés à toutes les décisions économiques et directives relatives au Grand Marché.

Cela favorisera l'essor d'un dialogue social débouchant sur de véritables textes conventionnels ou, à défaut, une réglementation communautaire permettant l'émergence d'un droit social européen. Cela suppose un rapprochement des législations nationales lorsque leur harmonisation immédiate paraît hors de portée.

Dans cette optique, quatre objectifs lui semblent appeler des progrès rapides.

— *La mise en œuvre des directives européennes visant à harmoniser les conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail et pour perfectionner les mécanismes de coordination entre régimes de protection sociale*, en vue d'assurer des garanties suffisantes à toutes les personnes se déplaçant à l'intérieur de la Communauté.

— *La consolidation à l'échelon communautaire des droits sociaux fondamentaux*, dans le cadre d'une charte qui énoncera ces droits, prévoiera les mesures propres à garantir leur respect. Cette charte devra notamment accorder une place importante à la représentation des travailleurs, qui est aussi un des enjeux majeurs du projet de société anonyme européenne dont la France souhaite l'aboutissement.

— *Le développement du dialogue social à l'échelon communautaire, dans la perspective de véritables négociations conventionnelles*. Engagé sous l'égide de la Commission, il doit être élargi et intensifié en vue de promouvoir des négociations collectives européennes. Cela suppose de conforter la place du mouvement syndical.

Certes, il reste à s'atteler à la définition du cadre juridique qui fait défaut et la volonté de s'engager dans une telle démarche paraît encore manquer chez certains des partenaires concernés.

Mais il faut surmonter ces écueils. En effet, dans des domaines comme la formation professionnelle, la mobilité, l'introduction de nouvelles technologies et la gestion prévisionnelle des emplois, il y a place pour des accords collectifs européens interprofessionnels ou de branches qui définiraient de grandes orientations dont la mise

en œuvre serait renvoyée aux négociations et aux pratiques nationales. Sans attendre l'avènement de telles négociations européennes, il est souhaitable de favoriser la mise en place de structures de concertation et d'information semblables à celles qui existent déjà dans certains groupes français implantés dans plusieurs pays de la Communauté.

— *Le renforcement de la solidarité régionale intra-européenne.* A défaut d'un tel effort, l'achèvement du marché intérieur européen risquerait, en effet, d'accentuer les déséquilibres internes au profit des zones déjà les plus prospères, ce qui serait en contradiction avec l'objectif d'une communauté solidaire. Ce souci de solidarité s'est déjà traduit par la décision de doubler entre 1987 et 1993 le montant des fonds structurels au bénéfice des régions les plus défavorisées de la Communauté pour assurer en fin de période la réussite de leur insertion dans l'espace communautaire.

Il ne s'agit là que d'axes prioritaires sur lesquels des avancées rapides sont nécessaires. Mais l'ambition sociale que la France assigne à l'Europe pourrait se donner d'autres objectifs.

— Lutter plus efficacement contre la grande pauvreté et les phénomènes d'exclusion, en assurant une coordination plus efficace des programmes communautaires et des politiques nationales, selon des modalités définies cas par cas.

— Proposer des actions spéciales en matière de santé, par exemple pour enrayer en commun la progression de fléaux comme le Sida.

— Soutenir les efforts entrepris à l'échelon communautaire en ce qui concerne l'égalité de traitement hommes/femmes et les droits des travailleurs migrants.

— Combattre le déclin démographique par des mesures en faveur de l'enfance et de la famille.

— Donner progressivement aux salariés des divers pays la possibilité réelle de maîtriser la gestion de leur temps de travail tout le long de leur carrière.

L'Europe monétaire

“ Alors que chaque pays a, de tout temps, considéré que le pouvoir de battre monnaie et de contrôler ses flux monétaires faisait partie intégrante de sa souveraineté, celle-ci a été entamée par la création des euro-monnaies dans les années 1960 et la transformation du marché international des capitaux depuis le début des années 1980.

Plusieurs facteurs se sont ainsi conjugués : suppression quasi totale du contrôle des changes, déréglementation des banques et des autres intermédiaires, informatisation des opérations, multiplication des intervenants et des transactions, développement de techniques financières très sophistiquées, échappant largement aux méthodes traditionnelles de contrôle des autorités monétaires... De ce fait s'est instauré un véritable marché planétaire des capitaux, caractérisé par la volatilité des parités et des taux d'intérêt, ainsi que par l'ampleur et l'instabilité des flux financiers qui deviennent hors de proportion par rapport aux flux commerciaux ainsi qu'aux possibilités d'intervention des États. Il en résulte une forte instabilité, voire de sérieux risques de crises, qui affectent non seulement la sphère financière, mais aussi l'ensemble de l'activité économique mondiale.

On notera à cet égard, un aspect préoccupant : même à l'époque du T.G.V. et du Concorde, la mobilité des hommes n'atteindra jamais la mobilité des capitaux qui, à travers les terminaux d'ordinateurs, atteint la vitesse de la lumière.

Le risque existe dès lors que le capital incorporel, insaisissable, échappe à tout prélèvement fiscal et que seul le travail puisse être taxé. Il y aurait là non seulement une injustice évidente mais aussi le début d'un cercle vicieux fatal, puisque dissuader le travail revient à compromettre l'effort d'épargne et donc le financement du capital productif. On ne peut donc, au niveau européen, faire preuve de myopie devant la tendance mondiale à la détaxation générale du capital : il faut poser la question du juste équilibre entre les contributions respectives du travail et du capital aux budgets nationaux et au budget européen.

Il est donc d'autant plus nécessaire que les pays européens cherchent à retrouver, au niveau communautaire, une part de la maîtrise de la création monétaire et financière qu'ils ont perdue au niveau national. Ainsi pourront-ils tout à la fois réduire les risques de chocs qu'ils subissent et contribuer, pour leur part, à la mise en place d'un système monétaire international plus ordonné.

A ces exigences ayant trait à l'évolution des marchés mondiaux s'ajoutent celles qui sont liées au fonctionnement interne de la Communauté.

Le point de départ est le système monétaire européen, mis en place en 1979 et dont le fonctionnement a été progressivement amélioré. L'acquis est indéniable : convergence des évolutions nominales, réduction de la volatilité et des fluctuations des monnaies européennes, coopération entre Banques centrales et interventions coordonnées sur les marchés, développement de l'écu comme référence monétaire unique par de grandes sociétés européennes et comme instrument d'épargne sur les marchés financiers. Aujourd'hui, avec l'achèvement du marché intérieur, il faut aller plus loin.

En effet, tout d'abord, on ne conçoit pas de marché véritablement unifié sans monnaie commune. L'ambition européenne — et en tout cas la nôtre — est bien l'union économique, sociale et monétaire de l'Europe. C'est dans cette perspective d'évolution que nous acceptons aujourd'hui les contraintes du système actuel.

Par ailleurs, la libre circulation des capitaux prévue pour juillet 1990 va amplifier les possibilités de mouvements entre les États membres. Il sera ainsi nécessaire d'accompagner cette évolution, notamment par un fonctionnement plus solidaire du S.M.E., afin de réduire les incertitudes dans les comportements des opérateurs et de limiter les risques de déstabilisation du système de changes fixes.

Il faut aussi réaffirmer la nécessité de parvenir, à terme, à une monnaie unique gérée par des institutions spécifiques. Même si la réalisation de cet objectif n'est pas envisageable d'ici à 1993, il faut tout au moins que se développe une véritable dynamique vers l'union monétaire.

D'ores et déjà, conformément aux décisions du sommet de Hanovre, en juin 1988, une réflexion technique est en cours sur ce sujet au niveau de la Communauté, dans le cadre du comité Delors qui doit rendre ses conclusions au premier semestre 1989.

En relation avec l'échéance de juillet 1990, il importera ainsi, notamment sous la présidence française, de progresser dans l'élaboration d'un programme concret de mise en œuvre graduelle d'un espace monétaire intégré. Il convient à cette fin de renforcer la coopération monétaire entre les États, qui constitue le complément nécessaire de la liberté de circulation des capitaux, de l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne, et de la libre prestation des services financiers. Bien évidemment, la coopération monétaire sera plus efficace si tous les pays de la Communauté y participent, et le S.M.E. serait immédiatement renforcé par l'entrée du Royaume-Uni et la suppression du régime dérogatoire italien.

Plus généralement, une amélioration substantielle des performances économiques de la Communauté peut être attendue de la coordination des politiques économiques, parallèlement à la coopération monétaire. Certes, l'achèvement du marché intérieur accélérera la croissance de l'économie européenne grâce à ses conséquences favorables sur les prix et à la stimulation de l'offre (meilleur fonctionnement des marchés, économies d'échelle, accroissement de l'efficacité dans les entreprises sous l'effet de la concurrence). Mais ces bienfaits ne se manifesteront que très progressivement, alors que les taux de chômage dans la Communauté sont durablement élevés. Aussi, une initiative concertée de croissance européenne devrait-elle accompagner l'achèvement du marché intérieur, les politiques isolées étant vouées à l'échec. Cette initiative pourrait se traduire par de grands projets européens dans des domaines tels que les infrastructures ou l'environnement.

3.2. Une Europe qui affirme son identité

L'Europe des citoyens

L'Europe ne doit pas être une abstraction : elle doit être tangible pour le citoyen dans sa vie quotidienne. C'est le rapprochement des peuples dans la vie quotidienne qui fera naître une Europe des citoyens.

La mise en œuvre de l'Acte unique entraînera déjà des progrès substantiels dans leur environnement et créera un nouvel ensemble de 320 millions de consommateurs.

Tout habitant de la Communauté pourra ainsi recourir aux services d'un médecin originaire d'un État membre, ou bien encore exercer sa propre profession dans le reste de la Communauté. Un épargnant français pourra déposer son épargne dans une banque anglaise ou souscrire à une assurance-vie auprès de n'importe quel établissement européen. Un téléspectateur français pourra commander à distance, à la suite d'une émission diffusée du Luxembourg, des produits fabriqués aux Pays-Bas. Pour que le consommateur européen bénéficie réellement de l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché, l'Europe des consommateurs doit progresser au même rythme que l'Europe des biens et des services.

Toutefois, la notion de citoyenneté européenne, expression d'une Europe unie, va bien au-delà. Le 1^{er} janvier 1993 n'est pas un achèvement mais un commencement. La construction européenne ne peut en effet se limiter à une simple zone de libre-échange. Il faut qu'elle assure des règles de protection des intérêts juridiques, physiques et économiques des consommateurs les plus élevées possibles. Il faut aussi et surtout qu'elle affecte de façon perceptible ce que les habitants d'une même cité ont en commun : des droits, des échanges mutuels, des valeurs.

Droit fondamental, le vote est également une des manifestations essentielles de la citoyenneté. Il convient donc d'étudier le rapprochement des droits civiques entre nationaux et résidents d'autres pays de la Communauté, notamment la possibilité de faire participer les ressortissants de la Communauté aux élections locales ainsi qu'aux élections européennes de leur lieu de résidence.

C'est ainsi que peu à peu les Français se sentiront authentiquement citoyens de l'Europe.

L'intensification des contacts humains par les échanges est aussi un ciment d'unité entre citoyens européens, comme le prévoit la directive sur la libre circulation des hommes. Il reste toutefois à préciser les modalités d'allègement des contrôles aux frontières sur les personnes. A cet égard, la réalisation d'un espace sans frontières intérieures, objectif communautaire, est liée aux progrès de la coopération intergouvernementale dans la lutte contre la fraude fiscale, la criminalité internationale, la drogue, le terrorisme et les trafics de toute nature. Elle devra tout naturellement s'accompagner de la mise en place de contrôles plus efficaces des ressortissants des États tiers et des flux aux frontières externes de la Communauté, ainsi que d'une adaptation du régime des déclarations de séjour dans chaque État membre. Les forces de sécurité devront renforcer leur coordination et développer leurs échanges dans cette perspective, notamment en matière de police scientifique et technique, d'officiers de liaisons et d'informations.

Cette intensification des contacts rendra encore plus nécessaire un rapprochement des législations concernant le droit de la nationalité et le droit de la famille. La protection des mineurs appelle une attention particulière. La coopération judiciaire doit également être renforcée afin que l'accès à la justice soit facilité et que les instruments existants trouvent leur pleine efficacité dans un souci constant de perfectionnement.

Plus généralement, un développement des échanges culturels, économiques et sociaux peut permettre l'émergence de générations d'authentiques européens.

Une action spécifique en faveur de la jeunesse s'avère indispensable. La reconnaissance mutuelle des diplômes sanctionnant des formations d'une durée minimale de trois ans est une première étape qu'il convient de prolonger pour les autres types de formation, et d'accélérer par une multiplication des échanges inter-universitaires et inter-européens. Des programmes tels que ERASMUS et COMETT peuvent être utilement intensifiés à cette fin. L'adoption récente d'un programme COMETT II est un bon exemple des actions à entreprendre.

Si les échanges universitaires et les séjours familiaux ou professionnels à l'étranger sont le meilleur gage d'une maîtrise véritable des langues, ils seront d'autant plus fructueux qu'ils s'appuieront sur une bonne connaissance préalable des bases de la langue des pays d'accueil. Pour lever les barrières linguistiques, la France suggère que la Communauté se donne pour objectif que chaque Européen puisse apprendre deux langues étrangères, sans que la qualité et l'assimilation de la langue maternelle en souffrent. L'apprentissage de la première langue débiterait dès l'école primaire, celui de la seconde langue au collège. La mise en œuvre de cette politique pourrait être facilitée par des échanges d'instituteurs dans leur dernière année de formation.

Par delà les propositions en matière de droits civiques ou de développement des échanges, il convient de prendre des initiatives concrètes qui illustrent la citoyenneté européenne. La Communauté doit répondre à l'attente des peuples européens en adoptant des mesures propres à renforcer et à promouvoir son identité et son image auprès de ses citoyens et dans le monde. L'hymne ou le passeport européen sont déjà des premiers signes d'une identité européenne. Le sport peut être aussi un instrument approprié. Les prochains Jeux Olympiques d'hiver et d'été en 1992 se dérouleront en Europe et devraient pouvoir donner lieu à des manifestations tangibles de l'unité européenne.

Les citoyens d'une même cité partagent aussi des valeurs. A cet égard, la Communauté européenne peut faire valoir auprès de ses ressortissants l'originalité de son modèle de civilisation fondé sur la démocratie et les droits de l'homme, un haut degré de développement économique et culturel ainsi qu'un niveau élevé de protection sociale. Grâce notamment à ses politiques culturelles et sociales, elle surmontera l'inquiétude que la crise et l'accroissement des interdépendances de toute nature ont fait naître sur la solidité de ce modèle.

L'Europe culturelle

Pas plus que le Traité de Rome, l'Acte unique ne contient de dispositions assignant à la Communauté des objectifs culturels. L'Europe de la culture est pourtant une réalité latente qui ne demande qu'à être révélée et développée.

Les pays de la Communauté ont en commun un patrimoine culturel qui s'enrichit en permanence de la diversité féconde des traditions nationales et qui participe de la civilisation européenne, au même titre que l'humanisme ou les droits civils et politiques. La Communauté doit se fixer pour buts de faire prendre davantage conscience aux Européens de cette identité collective, et d'assurer sa pérennité en favorisant la création culturelle à l'échelle européenne.

Si la Communauté a longtemps paru manquer d'ambition et d'imagination dans ce domaine, elle va aujourd'hui de l'avant, comme en témoigne la résolution que les ministres de la culture ont adoptée pour définir les secteurs prioritaires de la politique à mener. La France, qui a été à l'origine de cette dynamique, entend y contribuer pendant la durée de son propre Plan. Si elle a mis récemment l'accent sur la dimension audiovisuelle, elle ne perd pas pour autant de vue les autres aspects prioritaires d'une action culturelle européenne.

a) En matière d'audiovisuel, il est essentiel que l'Europe se dote de la capacité de lutter contre le risque d'uniformisation et de banalisation culturelles que portent en elle les évolutions technologiques (passage de la diffusion hertzienne à la diffusion par satellite ou par câble pour la télévision) et les contraintes économiques (nécessité de rentabiliser des programmes sur le marché international). Pour un téléspectateur européen, le choix ne peut se résumer à regarder des programmes américains sur des écrans japonais.

C'est pourquoi la Communauté s'est engagée à l'initiative de la France dans une démarche inspirée de l'expérience fructueuse d'EURÉKA. Elle vise à *favoriser l'émergence d'un véritable marché européen de l'audiovisuel et à encourager l'essor des politiques d'achat et de production de programmes* par les chaînes de télévision, qu'elles soient publiques ou privées. Sur la base de contacts entre les opérateurs du secteur audiovisuel et les pouvoirs publics, ouverts aux pays européens extérieurs à la communauté qui souhaiteraient s'y associer, il s'agit de susciter des projets de coproduction ou de diffusion qui seront financés conjointement par les producteurs et les pouvoirs publics. La mise en œuvre d'un EURÉKA audiovisuel devrait être l'occasion de coordonner les initiatives qui avaient déjà été prises de façon dispersée sur le plan européen, que ce soit sous l'égide du Conseil de l'Europe (EURIMAGE) ou de la Commission de Bruxelles (MÉDIA).

L'avenir de l'industrie audiovisuelle européenne est intimement lié à l'adoption à une large échelle de la norme européenne de télévision directe par satellite — qui permettra notamment des émissions simultanées dans plusieurs langues —, et à la mise au point urgente d'un standard européen de télévision à haute-définition. Elle nécessite l'adoption

d'une réglementation européenne qui assure la libre circulation des programmes et des œuvres au sein du marché unique, tout en prévenant, grâce à des quotas de production européenne, une invasion des écrans par les programmes produits hors d'Europe, au moins tant que la production européenne n'a pas atteint une compétitivité internationale suffisante.

b) La spécificité aujourd'hui largement reconnue du livre impose de trouver une approche communautaire équilibrée qui concilie les règles du Traité de Rome, notamment la libre circulation, avec le maintien d'une production littéraire riche et diversifiée ainsi que la sauvegarde d'un réseau étendu de librairies.

La suppression progressive des obstacles à la libre circulation des personnes et des services, et les incertitudes qui subsistent quant au futur régime applicable aux enseignants conduisent la France à souhaiter que des formations aux métiers de la culture se développent dans le cadre européen, en vue de faciliter le dialogue et la mobilité des professionnels de la culture, sur la base de la réflexion en cours dans les différents milieux concernés. Le mécénat des entreprises, moins répandu en France que chez certains de nos partenaires, doit prendre son essor en devenant plus autonome par rapport aux aides des États. Le mécénat des particuliers est également appelé à se développer autour d'actions de proximité.

Le secteur du patrimoine mérite une attention particulière, ne serait-ce que pour la sauvegarde des objets d'arts les plus précieux dans un contexte de libre circulation des biens mobiliers. La France pourrait à cet égard s'inspirer des politiques suivies par ses partenaires britannique et allemand pour développer le tourisme culturel.

De façon générale, il est nécessaire de favoriser tout ce qui peut concourir à rendre l'identité culturelle européenne plus perceptible pour ses ressortissants, notamment les jeunes : développement des échanges scolaires et universitaires, aide financière pour l'organisation de voyages culturels, mise en place de la « carte jeunes » pour faciliter l'accès des jeunes aux ressources culturelles, essor de la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur pour délivrer des titres communs, refonte des programmes scolaires pour resituer certaines matières comme l'histoire ou la géographie dans une perspective plus européenne...

Mais pour faire progresser la conscience de l'identité culturelle européenne, il ne suffit pas d'intensifier les échanges humains et d'accroître la connaissance mutuelle des peuples de la Communauté. Il faut aussi que l'Europe culturelle s'incarne dans des projets, des événements et des créations qui seront autant de symboles. Ces nouvelles initiatives pourraient engendrer des projets tels qu'une grande bibliothèque européenne qui servirait de centre de liaison entre diverses bibliothèques des pays membres, ou la création d'académies européennes qui distingueraient chaque année des musiciens, artistes et écrivains.

3.3. Une Europe qui valorise et préserve ses ressources naturelles

L'Europe agricole

Depuis 25 ans, la politique agricole commune a assuré le développement de l'agriculture européenne, offert aux consommateurs un approvisionnement sûr et bon marché, favorisé l'essor des échanges intracommunautaires et permis à la Communauté de devenir le second exportateur mondial de produits agricoles tout en demeurant de loin le premier importateur.

Mais la politique agricole commune a subi au début des années 1980 les effets conjugués d'une grave crise mondiale de surproduction et des perturbations provoquées par les Montants Compensatoires Monétaires dans les échanges entre les États membres. Il devenait donc nécessaire de l'adapter pour rétablir l'équilibre du marché et préserver l'avenir. En effet, l'orientation vers le marché est la seule solution pour que l'agriculture poursuive son développement sur des bases économiques saines, en améliorant sa compétitivité et en contribuant à accroître celles des industries d'aval, alimentaires et non alimentaires.

Cette orientation ne doit pas pour autant conduire à contester le bien-fondé d'une régulation des marchés, qui constitue un filet de sécurité face aux aléas climatiques, aux fluctuations monétaires et au comportement des partenaires et concurrents sur le marché mondial.

La réforme de la politique agricole commune doit être poursuivie et valorisée au plan international. La Communauté s'en est donné les moyens en décidant de garantir son financement jusqu'en 1992.

A l'heure de l'Europe sans frontières, il s'agit d'abord de restaurer l'unité du marché commun agricole, mise à mal notamment par les Montants Compensatoires Monétaires, pour permettre une utilisation optimale des ressources des États membres. Les organisations communes de marchés et les outils d'intervention devront être gérés de manière coordonnée, en mettant l'accent sur la fonction économique des prix et en recherchant un ajustement permanent de la production aux débouchés, ainsi que le maintien de la place internationale de la Communauté.

La réforme implique des efforts d'adaptation importants pour de nombreux agriculteurs. C'est à cette adaptation que doivent être consacrés les moyens du volet structurel de la politique agricole commune. La France veillera tout particulièrement à ce que les mesures d'accompagnement soient cohérentes entre elles comme avec la réforme des organisations communes de marché, et à ce qu'elles gardent un caractère subsidiaire par rapport aux mécanismes de soutien.

La C.E.E. doit aussi conforter les positions que la compétitivité de son agriculture lui a permis d'obtenir sur les marchés mondiaux, et confirmer la préférence communautaire, en utilisant et valorisant mieux ses propres productions. A cet égard, la France accorde une importance particulière à la protection et à la promotion des produits de qualité, qui répond à l'attente des consommateurs et doit être un axe majeur de la politique agricole commune, dès lors que celle-ci limite les quantités des productions garanties.

Elle soutiendra la reconnaissance par la C.E.E. des appellations d'origine contrôlée et des labels, ainsi que l'élaboration de réglementations communautaires spécifiques pour un nombre réduit de produits alimentaires de base. En outre, la libéralisation en cours du marché des produits alimentaires impose une harmonisation et un renforcement des contrôles communautaires, tant à l'intérieur de la C.E.E. qu'à l'égard des pays tiers.

Le souci de réciprocité doit inspirer la conduite de la politique agricole commune. La Communauté a fait preuve de courage, en participant activement à la réduction des excédents et à l'assainissement des marchés par une politique restrictive des prix. Cette attitude doit maintenant être valorisée sur la scène internationale, notamment dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. La C.E.E. ne poursuivra son effort que si les autres grands exportateurs de produits agricoles renoncent à mettre en cause la légitimité même de la politique agricole commune et agissent de concert avec la Communauté en procédant à une réduction progressive, limitée, concertée et équilibrée de leurs soutiens à l'agriculture, conformément aux engagements qu'ils ont pris.

L'Europe de l'environnement

La défense de l'environnement est aujourd'hui un enjeu vital pour l'Europe et l'humanité dans son ensemble. Elle répond à une préoccupation et à une volonté politique de plus en plus répandue parmi les citoyens de la Communauté. La différence de perception entre les pays du Nord, traditionnellement réceptifs au thème de la sauvegarde du milieu naturel, et ceux du Sud, auxquels on prête une conscience différente de cette exigence, est en passe de s'atténuer.

Sous la pression de l'opinion publique et des consommateurs, l'environnement devient ainsi un élément de la concurrence par la qualité des produits, qui sont comparés et jugés pour leur sécurité, leur silence, leur innocuité, leur faible effet polluant ou leur qualité biologique. Dans ce contexte nouveau, il était nécessaire de donner une impulsion décisive à l'action que la Communauté avait engagée de longue date dans le cadre de

programmes successifs. C'est dans cet esprit que l'Acte unique a consacré l'existence d'une politique communautaire autonome prenant pour base un niveau de protection élevé de l'environnement, qu'il a ouvert des possibilités de recours à la majorité qualifiée pour la définition de certains éléments de cette politique, et donné à la Commission de larges pouvoirs pour négocier avec les pays tiers.

Grâce à ces dispositions spécifiques de l'Acte unique et à la dynamique plus générale de l'achèvement du marché intérieur, des progrès substantiels ont été accomplis en peu de temps, qu'il s'agisse de la détermination des normes anti-pollution des véhicules à moteur ou de l'adoption par le Conseil européen d'une déclaration sur l'environnement qui met en exergue les menaces pesant sur le milieu naturel : appauvrissement de la couche d'ozone, hausse de la température de l'atmosphère terrestre (effet de serre), raréfaction des ressources en eau, érosion des sols, pollution atmosphérique, notamment par les pluies acides, produits chimiques et déchets toxiques... Ces périls appellent, à l'évidence, des solutions coopératives à l'échelle internationale, au delà des mesures internes que doit prendre la Communauté. En particulier, l'environnement doit devenir un thème de réflexion et d'action pour le dialogue Nord-Sud et la Communauté doit y faire entendre sa voix, qu'il s'agisse de lutter contre les inondations ou la désertification.

La France souhaite apporter sa pierre au nouvel édifice de la politique communautaire, en tirant parti des nombreux atouts dont elle dispose : le dynamisme de l'offre privée de biens et services dans les secteurs de l'eau et de la gestion des déchets ; de vastes espaces naturels propices à une diversification des activités de loisir, en dehors des zones saturées du littoral et de la montagne ; un potentiel technique permettant de faire face aux réglementations les plus sévères ; un cadre de vie de qualité, susceptible de favoriser l'implantation de nouvelles activités, notamment de services à haute technologie.

Elle fera en sorte d'appliquer scrupuleusement les normes européennes en vigueur, mais aussi d'inciter les acteurs publics — comme les entreprises privées — à intégrer davantage et plus précocement les exigences de l'environnement dans leurs processus de décision et leurs stratégies de modernisation. Elle s'attachera à développer l'innovation dans certains domaines de la technologie de l'environnement et d'accroître son rôle comme facteur de compétitivité. Ayant déjà joué un rôle précurseur dans certains domaines comme les études d'impact, notre pays peut faire valoir utilement son expérience dans d'autres secteurs comme la protection ou la réintroduction d'espèces animales, la lutte contre la pollution atmosphérique ainsi que la maîtrise et la gestion des déchets. La France intensifie son effort dans ce dernier domaine en s'engageant dans un programme orienté vers l'usage de techniques limitant la production de déchets, le contrôle des transports de déchets ainsi que leur valorisation et leur élimination correctes. Elle œuvrera en faveur de l'élargissement du champ de la politique communautaire de l'environnement au delà des seules réglementations anti-pollution, par exemple vers la sauvegarde des sites et paysages. Elle plaidera enfin auprès de ses partenaires pour que la Communauté, en liaison avec les autres pays riverains, veille à la sauvegarde du patrimoine naturel inestimable que représente la Méditerranée et, de façon générale, à la préservation de l'ensemble varié des espaces maritimes et du littoral des pays européens.

S'agissant de la méthode de travail, elle proposera à ses partenaires de recourir au système de la majorité qualifiée pour certains thèmes. Elle recherchera une meilleure articulation entre la politique de l'environnement et les autres politiques communautaires.

3.4. Une Europe tournée vers l'avenir et vers ses partenaires extérieurs

L'Europe scientifique et technologique

La coopération européenne dans ce domaine était une nécessité absolue pour éviter la dispersion des efforts et pour lancer des études ou des projets qui ne sont plus à l'échelle d'un seul pays.

Loin de traduire un repli de l'Europe sur elle-même, ces actions communes s'imposent pour la hisser au premier plan international de la science et de la technologie et conforter ainsi durablement son statut de puissance économique.

C'est pourquoi la France a choisi de jouer un rôle moteur dans le développement des coopérations scientifiques, techniques et industrielles, depuis le mémorandum de septembre 1983, qu'il s'agisse d'EURÉKA ou de la plupart des projets menés par plusieurs pays européens : espace, C.E.R.N., synchrotron, E.M.B.O. en biologie, radiotéléphone numérique plan-européen.

La politique scientifique communautaire a trouvé un fondement juridique avec l'adoption de l'Acte unique. Elle s'est poursuivie par un second programme-cadre qui porte sur la période 1987-1991.

Cette politique a manifestement exercé un effet structurant sur la recherche scientifique européenne, et maintenant sur la recherche industrielle. Elle a suscité un redressement dans certaines technologies (informatique, composants) et contribué à la consolidation de nos positions dans d'autres secteurs (chimie, pharmacie, nucléaire, espace), la réussite du programme Ariane, en dehors du cadre strictement communautaire, étant l'une de ses illustrations les plus exemplaires ; elle a également permis de décloisonner l'Europe de la science et de la technologie. Ces programmes de recherche créent ainsi un pôle d'informations et d'échanges qui était jusque là le privilège des États-Unis. La coopération s'est aussi étendue à des acteurs qui en étaient jusqu'à présent absents : ingénieurs des P.M.E. ou de grandes entreprises rivales.

Pour tirer le meilleur parti de ces atouts, l'Europe doit dépasser ses divisions. Les politiques scientifiques et industrielles restent nationales, comme le comportement des firmes. Ceci est particulièrement vrai pour les P.M.E. et les grandes entreprises qui possèdent un quasi-monopole sur leur marché national. Par ailleurs, si l'Europe à géométrie variable en matière scientifique a réussi dans certains domaines, elle ne doit pas aboutir à une démobilitation de certains partenaires de la C.E.E. Enfin, cette cohésion doit être d'autant plus forte que l'on assiste dans un nombre élevé de domaines à la constitution d'un duopole américano-japonais auquel il faut ajouter le rôle croissant des nouveaux pays industriels dans la production mondiale de haute technologie.

Ces enjeux mondiaux imposent à l'Europe d'avoir une ambition créatrice et de concevoir un modèle européen de coopération, en dépassant les politiques de rattrapage ou de consolidation.

Trois orientations paraissent aujourd'hui prioritaires :

- Renforcer la construction de l'Europe scientifique.

L'Europe a réalisé d'importants progrès dans l'électronique et les technologies de l'information. Mais il est impératif de ne pas se laisser distancer dans d'autres technologies de base susceptibles de se diffuser dans l'ensemble du tissu économique, comme les matériaux et biotechnologies.

La recherche fondamentale doit être intégrée dans un véritable cadre stratégique à la mesure des enjeux. Or, l'Europe ne peut vivre sur son acquis. Face aux États-Unis, au Japon ou à l'U.R.S.S., elle doit précisément amplifier son effort et développer son propre modèle, en s'orientant vers certains domaines où elle a des spécificités, et qui recèlent des potentialités technologiques importantes pouvant s'appuyer sur un marché solvable européen : environnement, cadre de vie, santé, protection sociale...

Il s'agit aussi de valoriser la ressource que constitue la diversité des cultures, des formations et des systèmes de recherche. La mise en réseau de laboratoires et d'universités européennes, la multiplication des échanges de chercheurs et l'ouverture des systèmes de formation engendrent une véritable communauté scientifique européenne propre à enrayer la fuite des chercheurs, notamment vers les États-Unis. Un tel espace favorisera la mobilité et les échanges en supprimant les obstacles et en créant des structures favorables à la coopération, notamment par des programmes (COMETT, ERASMUS) visant à faire collaborer entreprises et universités pour améliorer la formation.

Il convient également de favoriser la constitution de pôles technologiques régionaux à dimension internationale et de poursuivre dans la voie désormais bien maîtrisée de la coopération entre États membres, éventuellement élargie à d'autres pays. Ainsi pourront être construits et exploités de très grands équipements de recherche scientifique, dont le coût ne peut être assuré que par plusieurs pays et qui joueront un rôle fédérateur.

- Développer les échanges de technologies et les coopérations industrielles.

Dépasant le domaine de la recherche préconcurrentielle, les accords d'initiatives privées sur les normes contribuent à faire entendre l'Europe sur la scène industrielle mondiale : accords regroupant douze constructeurs informatiques européens réunis dans le groupement S.P.A.G. pour imposer la reconnaissance de leur modèle face aux normes dominantes, accord sur la norme de télévision à haute définition qui modifie significativement les équilibres mondiaux existants.

Ce décloisonnement a permis des rapprochements qui préfigurent une réelle stratégie des entreprises : regroupement des entreprises productrices de lasers au sein du programme EUROLASER EURÉKA, accords entre entreprises, centres de recherche communs, etc...

Les regroupements et les coopérations à finalité technique démontrent une réelle prise de conscience des industriels. L'Europe offre un cadre favorable à ces initiatives grâce à ses programmes. Ils constituent en effet un instrument efficace de rapprochement des entreprises européennes à travers la recherche précompétitive et la définition de normes communes. La Communauté doit veiller à ce qu'ils servent également à favoriser le transfert et la diffusion des technologies vers les P.M.E.

- Évaluer et orienter

Face aux ambitions des grandes puissances scientifiques et industrielles, il est nécessaire que l'Europe choisisse ses priorités scientifiques et technologiques. A cet égard, les premières évaluations des programmes européens vont permettre de mieux orienter les actions elles-mêmes et de préparer le futur programme-cadre. La France participera à cette démarche, en liaison avec son propre dispositif. Elle s'assurera que l'ensemble des acteurs de la recherche française, y compris les entreprises et notamment les P.M.E., prennent une part effective aux coopérations européennes. Elle veillera également à ce que ces programmes viennent à l'appui de sa propre stratégie.

L'Europe et ses partenaires économiques

L'achèvement du marché européen va fournir à la Communauté un surcroît de cohésion, de croissance et de compétitivité qui lui permettra de donner un nouvel élan à ses relations économiques extérieures, dans une triple perspective : l'ouverture du Marché unique sur la base de la réciprocité, le renforcement parallèle de la solidarité vis-à-vis des pays en voie de développement, la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est.

a) La Communauté est déjà l'ensemble économique le plus ouvert de la planète, et le sera encore davantage avec l'avènement du marché unique, qui profitera aux pays tiers. Outre le surcroît d'importation que provoquera la prospérité accrue de la Communauté, les produits des entreprises extérieures à la Communauté pourront circuler librement en son sein dès lors que leur conformité aux normes aura été reconnue par un pays membre ; une compagnie d'assurance ou une banque qui aura obtenu l'autorisation de s'établir dans un pays membre pourra du même coup offrir ses prestations dans toute la Communauté ; de façon générale, les sociétés des pays tiers ne se heurteront plus aux frontières nationales physiques et techniques. Bref, en s'ouvrant à elle-même, la Communauté s'ouvre aux autres.

Ce constat ne suscite aucune réticence de la France, qui adhère pleinement à la logique de liberté commerciale et considère que cet engagement en faveur du libre échange ne saurait s'arrêter aux frontières de la Communauté. Pas plus que ses partenaires, la France ne cultive la nostalgie protectionniste que d'aucuns prêtent aujourd'hui à la

Communauté. Elle considère que l'achèvement du marché intérieur constitue une occasion pour progresser dans la libéralisation des échanges, notamment pour les secteurs non couverts par le G.A.T.T. Toutefois, elle estime que l'Europe doit rester lucide face aux griefs et aux pressions, et se garder de diffuser unilatéralement les bénéfices du marché unique avant d'avoir obtenu de ses interlocuteurs extérieurs la garantie d'un traitement équivalent pour ses entreprises, dans l'esprit des accords du G.A.T.T. Pour ce faire, il est nécessaire que la C.E.E. cherche à renforcer l'unité et la cohérence de la politique commerciale extérieure et n'hésite pas à mettre en œuvre les moyens propres à affirmer la réalité de l'espace commercial communautaire face aux partenaires étrangers.

La recherche de cet équilibre implique une cohérence entre les mesures qui doivent être prises dans les années à venir pour mettre en œuvre le marché unique et la conduite des négociations commerciales multilatérales qui portent notamment sur l'extension des règles du G.A.T.T. aux services. Elle ne pourra aboutir que si les uns et les autres s'abstiennent d'entretenir un climat d'affrontement commercial en brandissant la menace de rétorsion ou en cédant à la tentation du retour au bilatéralisme. Le respect de ces règles de bonne conduite permettra d'éviter que les divergences commerciales entre pays développés ne s'exacerbent au point d'éclipser l'essentiel, c'est-à-dire la nécessité d'une coopération économique et monétaire pour atténuer les déséquilibres internationaux.

En outre, la réalisation du grand marché intérieur ne doit pas avoir pour effet de remettre en cause la relation privilégiée que la Communauté a développée au fil des années avec l'Association européenne de libre échange. Dans l'esprit de la déclaration de Luxembourg dont elle avait pris l'initiative en 1984, la France soutient l'objectif de création d'une zone européenne dynamique concernant les 18 pays de la Communauté et de l'A.E.L.E.

b) La solidarité avec les pays en développement ouvre à l'Europe un vaste champ où elle peut affirmer la vocation particulière qu'elle tient de l'histoire. Pour avoir elle-même cherché en son temps à nouer des relations exemplaires avec le tiers-monde, la France est particulièrement attachée à cet aspect de l'action communautaire.

Il importe bien sûr de desserrer l'étreinte qu'exerce la dette sur beaucoup de pays en développement, qu'il s'agisse des pays les plus pauvres, concernés par le récent plan de Toronto, ou bien des pays intermédiaires pour lesquels la France a formulé récemment des propositions. La Communauté peut y contribuer en faisant entendre sa voix dans les enceintes internationales spécialisées et en aidant elle-même chaque pays au cas par cas. Il faut également renforcer la protection des recettes d'exportation de ces pays, qui sont tributaires des fluctuations des cours des produits de base. Les accords de Lomé offrent à cet égard un cadre approprié grâce aux systèmes STABEX et SYSMIN, qu'il convient de maintenir et de perfectionner.

Mais au delà du traitement d'urgence des maux dont souffrent les économies du tiers-monde, l'Europe doit intensifier l'aspect le plus original de sa politique en faveur du tiers-monde, qui fait une large place au financement de véritables projets de développement, notamment dans le cadre de programmes du F.E.D. et des accords d'association avec les pays méditerranéens. La renégociation de la convention de Lomé doit permettre à la Communauté de réaffirmer son engagement en faveur d'une conception ambitieuse et généreuse de l'aide au développement qui ne se limite pas à l'apurement des passifs ou aux ajustements de court terme. Elle doit aussi lui permettre de consolider ses liens avec les pays d'Afrique qui restent les principaux bénéficiaires du soutien communautaire. Quant aux accords d'association, qui ont permis de réserver un traitement particulièrement favorable aux pays du bassin méditerranéen, ils devront aider davantage encore ces pays, et notamment ceux du Maghreb, à surmonter les graves difficultés qui naissent de l'écart entre la croissance démographique et la croissance économique.

c) La coopération économique avec les pays de l'Est offre à la politique extérieure de la communauté un terrain encore pratiquement vierge. Le contexte est propice à l'essor d'une telle coopération. Ceux des pays de l'Est qui ont entrepris de moderniser leur économie sont portés à tirer bénéfice de relations plus poussées avec les pays occidentaux, particulièrement avec leurs homologues d'Europe de l'Ouest. La déclaration conjointe de la C.E.E. et du C.A.E.M. ouvre la voie à un essor de la coopération

économique avec les pays de l'Est, dont la Communauté peut tirer avantage. Outre le bénéfice attendu d'une intensification des échanges commerciaux et d'une amélioration des conditions d'accueil des investissements communautaires en Europe de l'Est, cette coopération contribue au rapprochement graduel des nations européennes et renforce ainsi les chances de surmonter la division du continent, sur la base des valeurs de liberté et d'ouverture dont se réclament les pays de la Communauté.

Les négociations commerciales multilatérales, la solidarité avec les pays en voie de développement et la coopération avec les États industriels tiers, notamment les pays de l'Est, sont jusqu'à présent le cadre essentiel de mise à l'épreuve de la solidarité européenne dans l'ordre économique mondial.

Ce test permanent de cohésion ne tient pas lieu d'existence politique de l'Europe, ni d'identité européenne, mais elle en crée les conditions.

L'approfondissement concomitant de la coopération politique et l'accroissement du rôle que peut jouer en tant que telle la Communauté européenne dans la vie internationale sont des objectifs à la réalisation desquels la France continuera sans relâche à apporter son concours.

4. LES GRANDS CHANTIERS

4.1. Éducation et formation

Le Plan se fixe comme grand chantier prioritaire le fort développement quantitatif et qualitatif de l'ensemble éducation et formation.

La reconquête d'un haut niveau d'emploi, inséparable de la compétitivité de nos entreprises, requiert un tel développement. De nombreux secteurs de l'économie, la recherche, l'enseignement lui-même manquent dès aujourd'hui d'hommes et de femmes compétents ; ils risquent d'en manquer encore davantage demain. L'impératif économique rejoint une attente sociale qui se traduit par une demande sans cesse croissante de formation. D'une part, chacun, jeune ou adulte, salarié, non salarié ou chômeur, sait que la meilleure garantie de trouver sa place dans la société reste l'acquisition d'une qualification par la formation. D'autre part, chacun sent le besoin de développer au mieux ses aptitudes intellectuelles et humaines. C'est une condition de l'épanouissement personnel et de la participation à la vie sociale, civique et culturelle.

Une troisième exigence pèse sur notre système de formation : la mondialisation des échanges économiques et culturels. La formation a un rôle essentiel à jouer pour permettre à notre pays, tout en restant fidèle à sa propre culture, de s'insérer dans une vie internationale en rapide évolution. Il faut notamment former des professionnels capables de travailler à et avec l'étranger.

Relever ces défis doit être l'affaire de la Nation toute entière et non des seuls ministères compétents. Les collectivités territoriales, les entreprises, les organisations professionnelles et syndicales et les familles concourent aujourd'hui de façon décisive à la définition des objectifs de la formation comme à sa mise en œuvre.

C'est pourquoi il est indispensable d'améliorer de façon significative le niveau de connaissance et de qualification des hommes, tant dans le cadre de la formation initiale que par le biais de la formation continue.

Améliorer la formation initiale de l'école à l'université

Une offre moderne de formation doit intégrer trois éléments : la motivation des jeunes, gage d'une formation réussie, les besoins prévisibles de l'économie qui se modifient rapidement et la place des techniques nouvelles de communication, notamment l'audiovisuel. Le niveau du baccalauréat deviendra vraisemblablement d'ici dix à quinze ans le niveau d'embauche minimum pour une majorité d'emplois.

Dans ce contexte, l'allongement des délais d'apprentissage et la permanence d'un taux d'exclusion élevé — près d'un jeune sur six quitte encore chaque année l'appareil de formation initiale sans avoir bénéficié d'une formation professionnelle ou d'un apprentissage — ne peuvent plus être tolérés.

Le Plan s'inscrit dans une perspective à atteindre avant l'entrée dans le XXI^e siècle, et qui repose sur les objectifs fondamentaux suivants :

- tout jeune sort du système éducatif avec un niveau de formation reconnu (de type C.A.P./B.E.P.) ;
- quatre élèves sur cinq sont conduits au niveau du baccalauréat général, technologique ou professionnel ;
- tous les bacheliers qui le demandent doivent être admis à poursuivre des études supérieures.

Il importe, dans cette perspective, que tous les efforts nécessaires soient conduits pendant la durée du Plan pour satisfaire simultanément d'ici la rentrée 1993 cinq priorités :

- diminuer au moins de moitié le taux d'exclusion ;
- réduire le redoublement par la mise en place de rythmes différenciés de progression ;
- conduire 3 élèves sur 5 au niveau du baccalauréat ;
- assurer l'accueil de 20 % d'étudiants supplémentaires dans l'enseignement supérieur ;
- atténuer les fortes disparités régionales qui subsistent.

a) L'effort qui s'impose à tous les stades de la formation initiale doit être orienté vers trois directions essentielles :

- Adapter la formation à la diversité des publics :

L'amélioration du niveau de formation de la population ne doit pas créer d'exclusion. On voit déjà apparaître des fractures socialement dangereuses entre des jeunes très formés et d'autres qui ne le sont pas du tout, entre des adultes n'ayant pas bénéficié des moyens d'adaptation nécessaires et des jeunes ou des moins jeunes beaucoup mieux formés.

Il faut donc adapter le système éducatif à la diversité des jeunes et veiller à la répartition des efforts entre formation initiale et formation continue.

La reconnaissance d'une « pluralité des formes d'excellence », de l'importance non seulement des savoirs mais également des capacités d'initiative, de responsabilité, d'innovation, conduit à rechercher une diversification plus grande des parcours de formation et des modes de reconnaissance des savoirs.

- Accompanyer le développement quantitatif d'une transformation qualitative :

Les objectifs quantitatifs en matière d'élévation des niveaux de formation ne sont pas suffisants. Il faut notamment se garder de confondre élévation des niveaux de formation et allongement de la durée des études, quand celle-ci résulte en partie d'un accroissement des redoublements. Pour une même durée d'étude, une formation de meilleure qualité, bénéficiant des apports de la recherche, améliore le niveau de formation. C'est le cas lorsque l'on est assuré que les jeunes quittant l'école disposent d'acquis fondamentaux qu'ils pourront utiliser au long de leur vie.

- Développer l'innovation tout en accroissant les moyens :

Répondre à la demande croissante de formation et rattraper les retards pris dans certains secteurs exigera des ressources humaines et financières fortement accrues.

L'engagement est pris d'accroître, pendant la période du Plan, d'au moins quatre milliards par an au-delà de son évolution normale, le budget de l'éducation.

Mais les besoins sont tels qu'ils ne pourront être satisfaits sans un effort permanent de réallocation des ressources et sans des innovations en matière d'efficacité des méthodes de formation et de financement de cette formation. De nouvelles manières de réaliser la formation, répondant mieux aux besoins et mobilisant des moyens variés, doivent être recherchées. C'est dire qu'il faut programmer simultanément les efforts supplémentaires et les changements nécessaires.

b) Ces principes se traduisent pour les différentes composantes du système éducatif par des orientations claires :

- L'enseignement scolaire

Dans les écoles, la priorité est d'assurer à tous les élèves les acquisitions fondamentales (lecture efficace, écriture, calcul) et d'éviter les redoublements précoces qui sont annonciateurs, pour la quasi-totalité des élèves concernés, d'une sortie prématurée du système de formation sans aucune qualification. Dans les collèges et lycées, l'effort doit être à la fois quantitatif et qualitatif. Il faut en effet faire face, dans les lycées, à un accroissement d'effectifs d'environ 170 000 élèves répartis entre les deux prochaines rentrées, et réduire la surcharge des classes qui atteint, en bien des endroits, un point critique : au terme du Plan, aucune classe ne devra plus avoir un effectif dépassant 35 élèves.

Mais il faut surtout ne pas viser l'extension à l'identique de l'enseignement secondaire actuel et, au contraire, le transformer pour substituer au redoublement et à l'orientation par l'échec des méthodes qui ouvrent des voies diverses de réussite.

Les processus d'orientation seront aménagés pour permettre aux jeunes de construire leur orientation plutôt que de la subir. En particulier, l'information sur les emplois, l'élaboration d'un projet personnel et le dialogue régulier entre élèves, familles et enseignants seront développés tout au long de la scolarité. Progresser réellement dans ces directions ne sera possible que si les méthodes pédagogiques et les contenus évoluent. Chaque élève doit pouvoir, à son rythme, acquérir des savoir-faire suffisants sans que le critère de l'âge joue un rôle aussi déterminant. Mettre fin à l'accumulation encyclopédique du savoir est un objectif reconnu aujourd'hui par tous : il ne pourra être atteint que si la méthode actuelle de définition des programmes est modifiée afin que l'avis des spécialistes soit soumis à une confrontation interdisciplinaire et à une concertation plus large. Les programmes doivent devenir essentiellement des cadres nationaux de référence, supports de l'innovation pédagogique et de l'action différenciée des enseignants.

A condition qu'il soit accompagné d'un élargissement effectif des débouchés ouverts aux bons élèves des autres sections (en direction par exemple des écoles de commerce), cet effort devrait permettre d'atténuer la rigidité des filières, leur hiérarchisation anormale et de mettre fin à la sélection stérilisante de la section C dont les effets se font sentir dès le niveau du collège.

Le réaménagement et l'allègement des programmes doivent permettre de donner une place plus importante au développement physique et sportif des jeunes, à leur éducation artistique ainsi qu'à l'apprentissage des langues vivantes pour lesquelles un effort tout particulier s'impose.

Des expériences auront lieu dès le début du Plan en vue d'introduire l'enseignement des langues étrangères dès l'école primaire et chaque élève pourra faire au terme du Plan l'apprentissage de deux langues vivantes dans le second degré.

L'amélioration nécessaire de l'efficacité de l'enseignement des langues imposera, outre un indispensable effort de recherche et d'innovation en ce domaine, une meilleure formation des enseignants, un recours accru aux moyens pédagogiques audiovisuels et le développement des programmes d'échanges dans le cadre européen.

Cette mise à jour des enseignements doit conduire à développer la culture technique. La dimension technologique et scientifique de la culture moderne sera initiée dès l'école élémentaire, renforcée au collège et élargie dans tout le second cycle.

L'enseignement technologique et professionnel représente le point d'appui essentiel pour la diversification des parcours de réussite et l'élévation du niveau de compétence. A elles seules, les deux années de baccalauréat professionnel devront accueillir 230 000 élèves en l'an 2000 contre 50 000 aujourd'hui. A cette fin, sur la base du développement de la culture technique, il convient de poursuivre les efforts de modernisation des savoirs généraux et professionnels enseignés, comme des équipements. L'école ne pouvant seule préparer à l'ensemble des professions ni à la totalité des exigences de chaque profession, une place plus large doit être faite au principe de l'alternance. La formation en alternance doit donc être renforcée et améliorée dans le cadre des formations de type scolaire, par le développement des périodes de formation en entreprise et leur pleine intégration au cursus des élèves. De façon générale, les actions en faveur de l'enseignement technique prendront appui sur le partenariat et la contractualisation entre les acteurs concernés. L'effort entrepris par l'enseignement technique agricole devra aussi être renforcé.

Il faut enfin s'attaquer au problème des rythmes scolaires français, caractérisés par la longueur de la journée et la brièveté de l'année, dont les inconvénients ont été maintes fois dénoncés. Il est indispensable d'agir pour que l'année ne soit plus écourtée en raison, soit des examens, soit du calendrier des conseils de classe, et pour que les horaires

excessifs des élèves soient réduits, tant dans le premier que dans le second degré. La remise en ordre des examens permettra de combiner le contrôle en cours de formation et des épreuves écrites et orales organisées sans perturber le cours de l'année scolaire. Le rééquilibrage sera également obtenu par un effort tendant à développer les activités périscolaires en assurant mieux l'accueil des élèves avant et après l'école et en leur proposant davantage d'activités sportives, artistiques et plastiques. Ce développement imposera la conclusion de conventions avec les partenaires locaux, collectivités locales, associations, qui souhaiteront participer à l'organisation de ces activités. L'éducation artistique sera notamment un moyen privilégié pour l'établissement des relations entre les enseignants et les partenaires extérieurs professionnels des arts et de la culture.

Toutes ces évolutions doivent permettre aux enseignants de travailler autrement, en concertation, en interdisciplinarité, au sein d'un projet comportant des objectifs clairs, en dispensant des cours traditionnels devant des classes, mais aussi des enseignements plus adaptés à des groupes plus restreints, en assurant du soutien, du suivi, des séances de travail assisté, en établissant des relations avec les partenaires extérieurs (parents, entreprises, environnement social et culturel).

La valorisation de la fonction des enseignants exige que leur formation initiale et continue soit améliorée, assurée dans le cadre de l'enseignement supérieur et qu'elle ait une vocation professionnelle plus marquée. Elle suppose aussi qu'une gestion qualitative soit instaurée, ce qui implique que soient revus les critères de mutation et de promotion et que soit ouverte une voie de mobilité vers d'autres fonctions du secteur public.

Ces transformations ne produiront leur plein effet que si l'autonomie des établissements est développée avec son corollaire logique, l'évaluation.

La politique de l'établissement doit s'articuler autour d'un projet.

Les écoles, collèges, lycées doivent élaborer dans le cadre des objectifs nationaux un projet d'établissement avec l'ensemble des partenaires concernés, et notamment les collectivités territoriales dans le cadre des compétences dévolues à ces dernières par les lois de décentralisation. Ce projet doit comporter des objectifs précis tenant compte des spécificités du public scolarisé, de ses besoins scolaires, culturels, sportifs et artistiques, et des particularités de son développement. Il doit permettre de proposer à chaque jeune un contrat de réussite. L'éventail, la souplesse, la cohérence des cursus, qui doivent être conçus à l'échelle du bassin de formation ou du district et en collaboration avec les autres établissements, ainsi que la réalisation du projet, sont des éléments de l'évaluation de l'établissement. Elle doit être pratiquée, à partir d'indicateurs adaptés, à l'intérieur et à l'extérieur de celui-ci; cette évaluation externe devrait être menée sur la base d'une méthodologie acceptée; la technique de l'inspection individuelle devrait perdre de son importance, au bénéfice de la méthode d'évaluation globale des établissements.

Cette évolution d'ensemble suppose toutefois que la communauté scolaire, sous la responsabilité d'un chef d'établissement garant de ses performances, jouisse pour l'utilisation de ses moyens et son organisation d'une réelle autonomie, fondée sur un contrat passé avec l'instance administrative la plus proche.

• L'enseignement supérieur

De larges secteurs de l'université ne sont pas en mesure d'accueillir dans des conditions décentes le flux supplémentaire d'étudiants attendu : 200 000 entre les rentrées 1989 et 1993 pour les seules universités. Qu'il s'agisse du taux d'encadrement, de locaux, de laboratoires, de bibliothèques, de logement des étudiants, un gros effort de rattrapage est nécessaire.

Un objectif s'impose avec urgence : restaurer des taux d'encadrement convenables et porter remède au délabrement matériel qui affecte le fonctionnement de larges secteurs de l'université.

L'afflux prévisible des candidats à des études supérieures exige également une meilleure articulation entre l'enseignement du second degré et le premier cycle de l'université. La forme de sélection consistant à donner des places à ceux qui se présentent les premiers aux inscriptions n'est pas admissible. A ce stade comme en amont du système éducatif, il faut mettre en place un dispositif d'orientation personnalisé permettant à chaque élève de trouver sa voie en fonction de ses aptitudes.

Un effort très précoce d'information sur les différentes filières peut contribuer à réduire les difficultés qui surgissent lors du passage du secondaire au supérieur. En outre, les différentes composantes des enseignements post-baccalauréat, des classes préparatoires jusqu'à la formation continue, doivent être conçues dans une perspective globale et inscrites dans une carte cohérente. Les « schémas concertés de développement des formations post-baccalauréat » en cours d'élaboration aideront à la réalisation de cet objectif. Ils doivent permettre de réduire la discontinuité secondaire-supérieur et d'offrir aux étudiants des lieux d'accueil, de mise à niveau et d'orientation vers des voies correspondant à leurs aptitudes. Ils doivent par ailleurs conduire à l'établissement d'une carte universitaire cohérente, par région, tenant compte des demandes de l'économie et évitant les implantations excessivement dispersées et sans environnement culturel et scientifique suffisant.

Les enseignants du premier cycle doivent donner aux étudiants à la fois les conseils d'orientation, les méthodes de travail et les fondements disciplinaires nécessaires. Cela exige que s'y impliquent en priorité des enseignants dont la fonction de synthèse et de transmission des connaissances n'est pas moins essentielle que la recherche et qui doit être prise en compte dans leur évaluation.

La rénovation de notre enseignement supérieur est inséparable de la recherche d'une plus grande autonomie pour les établissements. L'encouragement à l'exercice d'une plus grande autonomie par les établissements se concrétisera par la conclusion avec l'État de contrats dans le cadre desquels seront définis les axes de développement retenus d'un commun accord et attribués les moyens correspondants. Ces contrats se mettront en place progressivement : ils concerneront tous les établissements au terme du Plan.

Accroître l'efficacité de la formation professionnelle initiale et continue

La présence dans la population active d'un trop grand nombre de travailleurs dépourvus de toute qualification fait peser sur le développement de notre économie une hypothèque que l'amélioration des formations initiales ne permet pas à elle seule de lever. Le problème est encore accru par le maintien, sinon l'accélération d'un flux d'innovations technologiques très élevé qui conduit à une refonte de l'ensemble des métiers, au sein de toutes les catégories professionnelles.

Ce constat implique que la formation initiale réponde aux besoins de l'économie, tout en satisfaisant aux objectifs de formation générale et d'ouverture sur la vie active sous toutes ses formes. Certains exemples étrangers montrent que l'apprentissage et la formation par alternance sont des points stratégiques. Dans ce domaine, des formules très prometteuses ont été mises en place depuis quelques années, en particulier les contrats de qualification. Il faut les développer avec les partenaires sociaux, et autant que possible avec l'éducation nationale.

Une autre réponse est apportée par le développement de la formation continue au sein des entreprises. L'État soutiendra résolument les branches et les entreprises qui développeront la formation de leurs salariés, par exemple par extension des engagements de développement de la formation et le soutien accru au congé individuel de formation. Cet effort doit s'accompagner de mesures qualitatives visant à adapter en permanence l'offre de formation aux besoins des entreprises et des salariés et à évaluer de façon

rigoureuse l'impact des actions menées. L'amélioration du rapport coût-efficacité des dépenses de formation permettra aux organismes de formation de mieux faire face à la concurrence européenne, tant en termes d'actions proprement dites que de produits et de méthodes pédagogiques.

Les liens entre formation continue et formation scolaire professionnelle sont à renforcer. Des moyens peuvent être mis plus fréquemment en commun, qu'il s'agisse des enseignements, des enseignants, des équipements et des locaux. La confrontation des méthodes pédagogiques propres aux formations initiales et continue devrait les enrichir. Les certifications pourraient être rapprochées en facilitant par exemple l'accès par la formation continue aux certifications de la formation initiale.

Enfin, toutes les conséquences de la décentralisation des compétences en matière de formation professionnelle intervenue en 1983 doivent être tirées, afin de déboucher partout sur la mise en place de véritables politiques régionales de la formation professionnelle.

Mais la formation continue dans le cadre des entreprises ne suffit pas. Elle ne permet pas d'assurer la qualification des jeunes sortis prématurément des systèmes scolaires ni celle des chômeurs. Elle ne débouche pas normalement sur une certification. Elle obéit légitimement aux besoins des entreprises, non des individus. Or dans le monde où nous vivons, *il est nécessaire de poser le droit de tout individu, quels que soient son âge ou son statut, de pouvoir suivre une formation débouchant sur une véritable qualification.*

La création du crédit-formation au cours de la période d'exécution du présent Plan, répond à cette exigence.

Il s'agit de remédier partiellement aux inégalités devant la formation en donnant à ceux qui n'ont pu acquérir dans le cadre de leur formation initiale une qualification minimale (C.A.P. ou B.E.P.) de niveau V, et d'abord aux jeunes qui ont quitté l'école sans cette qualification, une seconde chance de l'acquérir. Ce droit individuel, que les négociations avec les partenaires sociaux devraient permettre d'étendre progressivement aux chômeurs adultes et à l'ensemble des salariés, n'aboutit pas à ajouter des dispositifs de formation nouveaux à ceux qui existent. Il s'agit de mieux utiliser ceux qui fonctionnent déjà en leur apportant deux améliorations :

— d'une part, l'individualisation de la démarche : initiée par un bilan individuel de formation, elle doit déboucher sur un projet de formation élaboré avec le concours d'un consultant au sein d'un organisme conventionné. Ce projet individuel, d'une durée plus ou moins longue suivant l'ampleur de la qualification à acquérir, peut s'analyser comme la mise en continuité de stages ou de formations déjà disponibles mais qui ne sont pas articulés les uns aux autres,

— d'autre part, la certification de la qualification acquise : c'est la seconde amélioration. La plupart des stages donnent lieu actuellement au mieux à des certificats de stage, non à des qualifications reconnues sur le marché du travail au même titre qu'un diplôme de l'éducation nationale ou de l'A.F.P.A. Le crédit-formation oblige à mettre au point une certification qui puisse être reconnue par tous au terme du parcours individuel de formation, grâce à la mise en équivalence ou au renforcement des certifications actuellement délivrées par les diverses instances de formation. Cela implique d'aménager des certifications modulaires nouvelles pour évaluer les acquis de chaque séquence de formation.

Par son approche individuelle et son souci de certification, le crédit-formation sera beaucoup plus qu'une simple réforme des dispositifs de formation.

Il consiste à réaménager, dans la perspective d'une formation qualifiante, des dispositifs de formation permanente que les circonstances ont tendu à transformer en dispositifs de « stagification » des chômeurs. En même temps que l'outil d'une requalification des franges les moins qualifiées de la population active, celles qui bénéficient le moins actuellement de la formation permanente, il réalise une première traduction concrète du devoir que doit s'imposer une démocratie moderne de permettre à chaque individu d'acquérir une qualification minimale.

4.2. Recherche et compétitivité

La clé de toute stratégie de croissance privilégiant l'emploi en France pour les années à venir demeure bien la levée de la contrainte extérieure. Certes, les gains de productivité, la qualité de main d'oeuvre ou les coûts salariaux en France n'ont, de l'aveu même de grands industriels européens, rien à envier à ceux des autres pays de la Communauté. Par ailleurs, notre pays peut s'appuyer pour poursuivre le redressement de ses échanges sur ses excédents agroalimentaires ainsi que sur les services dont il est l'un des principaux producteurs et exportateurs au monde.

Mais la persistance d'un déséquilibre de notre balance commerciale, engendré notamment par le déficit de notre solde industriel, est là pour rappeler que l'effort en cours n'est pas achevé et que de grandes fragilités le caractérisent encore. En effet, à nos faiblesses d'ordre structurel, s'ajoute une orientation géographique défectueuse de nos échanges qui résulte non seulement de l'inadaptation de certains produits aux marchés mondiaux mais aussi de l'insuffisance des investissements industriels et surtout commerciaux, d'une présence trop faible de nos P.M.E. à l'exportation et d'un retard en matière de recherche-développement, clé de la performance des procédés de production et de la création de nouveaux produits.

Ces éléments ne sont pas nouveaux pour l'essentiel, mais ils prennent une importance accrue avec les mutations qui marquent l'environnement économique mondial et la compétition scientifique et technologique entre les pays industrialisés qui n'a cessé de s'intensifier depuis le début de la décennie 1980. Si les réponses à leur apporter sont nécessairement multifformes et complémentaires, la priorité gouvernementale en la matière pour la période du présent Plan est centrée sur l'effort de recherche.

Renforcer la recherche et le développement technologique

S'appuyer sur la recherche et le développement technologique est le propre des sociétés qui veulent maîtriser leur avenir. Le progrès de la connaissance et le renforcement de l'innovation dans les entreprises constituent deux terrains sur lesquels notre pays joue sa capacité à conserver sa place dans un monde en constante évolution.

Les relations entre la science et la technologie sont plus fortes que jamais : la recherche technologique nécessite de plus des fondements scientifiques solides ; les personnels scientifiques et techniques des laboratoires publics et des entreprises doivent avoir une formation appuyée sur un enseignement et une recherche de haut niveau.

Toute entreprise qui se contente de produire en vivant sur les acquis du passé est vouée à la disparition ou à l'absorption. Sa compétitivité à moyen terme est déterminée avant tout par sa capacité à innover. Les ressources technologiques des entreprises sont, à ce titre, un facteur essentiel des innovations de produits et de procédés et, par là même, le fondement de la compétitivité internationale.

Or bien que l'effort public national se compare plus qu'honorablement avec celui des autres pays, la France consent un effort global de recherche et de développement inférieur à celui de ses concurrents. En effet, en 1986, ces dépenses dépassaient 2,7 % du P.I.B. pour les États-Unis et la R.F.A. contre 2,25 % en France. Trois indicateurs complémentaires sont particulièrement significatifs : la part du financement des entreprises est de 0,98 % du P.I.B. en France contre 1,27 % aux États-Unis et 1,67 % en R.F.A. ; la proportion des chercheurs et ingénieurs de recherche n'est que de 4,3 pour mille en France contre 6,5 pour mille aux États-Unis et 5,2 pour mille en R.F.A. ; enfin, il faut souligner que les dépenses de recherche industrielle financées sur crédits civils publics représentaient en France 0,14 % du P.I.B. marchand contre 0,22 % aux U.S.A. et en R.F.A.

C'est pourquoi, dans une stratégie à moyen terme, il est nécessaire d'assurer les conditions d'un développement quantitatif et qualitatif de la recherche, qui soit à l'abri des à-coups conjoncturels et qui soit mené avec la volonté de rééquilibrer nos structures de financement et d'exécution de la dépense nationale de recherche. Il s'agit de stimuler et de dynamiser la recherche industrielle et l'innovation en agissant sur les incitations au financement par les entreprises et en utilisant le levier du financement public de la recherche civile en entreprises comme dans les pays concurrents.

Au total, l'objectif est bien de rattraper l'effort de nos voisins et de porter la dépense nationale de recherche et de développement à 3 % du P.I.B.

Pour atteindre cet objectif, une stratégie de recherche doit être mise en place en retenant les orientations suivantes :

- Le caractère prioritaire de la recherche technologique doit être retenu.

Elle concerne aussi bien les recherches amont dans les entreprises que les recherches aval conduites dans les laboratoires publics. Elle touche dans son approche horizontale plusieurs secteurs et disciplines et conduit aux technologies diffusantes comme la robotique, le génie des procédés ou des matériaux...

Encore faiblement soutenue, elle doit être renforcée très vigoureusement et surtout élargie. *Les technologies « diffusantes » essentielles à de nombreux secteurs industriels doivent faire l'objet d'un effort particulier.* Pour cela on rapprochera par des mesures incitatives les laboratoires d'entreprises, les laboratoires publics, les centres techniques, les grandes écoles et les universités selon des formes adaptées.

Par ailleurs, il faut créer, pour les entreprises — notamment les petites et moyennes qui en ont un besoin criant si elles veulent rester ou devenir compétitives — un marché des technologies, en influant sur l'offre et sur la demande.

Pour l'offre il est nécessaire de mettre en place un réseau destiné à mobiliser les compétences technologiques et les capacités d'innovation développées à l'occasion de grands programmes, ainsi que le potentiel des centres techniques, des laboratoires des écoles d'ingénieurs, des universités et des organismes publics.

Enfin, un effort devra être entrepris pour stimuler les P.M.I./P.M.E. et des mesures incitatives devront être prises pour les encourager à investir dans l'utilisation des technologies.

- Une recherche fondamentale de qualité est indispensable pour accroître les connaissances et former les jeunes.

La France peut et doit jouer un rôle de mobilisation dans les grandes recherches aujourd'hui, qu'elles concernent l'environnement terrestre de l'humanité, la découverte de son patrimoine génétique ou l'unification des forces fondamentales du monde physique. Les entreprises, les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur auront besoin d'ici l'an 2000 de personnels très qualifiés. La croissance des moyens aura prioritairement pour objet le renouvellement des personnels et des investissements. Il faudra par ailleurs renforcer la liaison formation-recherche fondamentale et développer les disciplines dont l'objectif est l'acquisition de connaissances nécessaires à la recherche technique.

Après un effort visant à dégager les orientations prioritaires, les organismes pourront mettre en place de véritables projets d'entreprises leur permettant de mobiliser leurs personnels et leurs moyens.

- La recherche industrielle.

L'objectif de croissance de la recherche industrielle prend tout son sens s'il est associé à une politique de soutien de l'innovation technologique dans le tissu des entreprises de taille petite et moyenne. Pour dynamiser celle-ci, il s'agira comme dans les autres pays de soutenir par des mesures directes et indirectes le financement de la recherche par les entreprises.

Pour encourager ces activités, il conviendra d'appuyer l'effort des entreprises par des aides horizontales dont l'instruction est simplifiée comme l'aide à l'innovation, l'aide au recrutement de chercheurs, et en créant des mécanismes puissants de soutien à l'acquisition et au transfert de technologies. Pour le crédit d'impôt recherche, qui a permis d'augmenter le nombre de P.M.E. impliquées dans ce processus, un objectif encore plus ambitieux dans ce sens doit être recherché. Cette orientation doit être complétée par une amélioration des services d'accompagnement : conseil en brevet, financement du risque, aide au conseil technologique.

- Une attention particulière devra être portée à la formation et à l'emploi des chercheurs et des techniciens.

Le système de formation devra fournir les personnels qualifiés pour répondre à l'accroissement des personnels scientifiques et techniques dans l'industrie et au nécessaire renouvellement dans le secteur public avec l'objectif à moyen terme du doublement des thèses. Les différents systèmes d'aide aux étudiants pour réaliser des études doctorales devront croître de façon significative (bourses, allocations, convention industrielle de formation par la recherche...). Les établissements publics à caractère scientifique et technique (E.P.S.T.) et les établissements publics à caractère industriel et commercial (E.P.I.C.) doivent accroître leur participation à la formation, en développant des stages dans leurs laboratoires et en renforçant la formation permanente dans le cadre d'une politique interne de leurs ressources humaines. Afin de répondre à une demande croissante, des formations d'ingénieur-technicien d'une durée intermédiaire doivent être envisagées.

L'emploi scientifique et technique dans les entreprises sera stimulé par des mesures incitatives au recrutement. L'évolution actuelle de la démographie et des pyramides des âges des chercheurs dans la recherche publique rend nécessaire la mise en oeuvre d'une gestion plus régulière des flux : le maintien et le renouvellement de disciplines essentielles est en jeu. Une concertation devra être entreprise rapidement afin d'envisager les meilleures méthodes pour engager cette politique.

Une réelle mobilité devra être créée, tant pour l'accomplissement personnel des chercheurs que pour la qualité de leurs recherches, en s'attaquant résolument aux obstacles et en mettant réellement en place les mesures incitatives nécessaires. On développera l'expertise, le conseil et les procédures de détachement.

Une mobilité accrue permettra de réduire la durée moyenne de carrière dans la recherche publique et d'augmenter le taux de renouvellement spontané. C'est sur cette base que l'objectif de recruter chaque année un nombre de chercheurs égal à 4 % du stock existant pourra être assuré.

- L'évaluation

Conformément aux principes retenus par la loi de décembre 1985, une évaluation périodique des opérateurs de la recherche, organismes et programmes, sera animée par le Comité national d'évaluation de la recherche et réalisée de manière rigoureuse. Elle permettra de rendre compte de la gestion et de la pertinence des choix.

- Enfin, la politique de recherche doit prendre en compte simultanément la dimension internationale et la dimension régionale.

Avec les pays développés, il s'agit à la fois de coopérer, de se doter de moyens comparables et de soutenir les acquisitions de technologies. Avec les pays en voie de développement, c'est le partenariat et le co-développement qui sont prioritaires. Enfin, avec les nouveaux pays industriels, la coopération doit être cohérente avec nos objectifs industriels et commerciaux.

Quant à la dimension régionale, il s'agit d'une part de créer des pôles technologiques régionaux à vocation internationale, d'autre part de bénéficier de l'effet de proximité permettant le développement fructueux des relations entre recherche publique et recherche industrielle, le développement de l'une renforçant la capacité innovatrice des autres comme le montre l'expérience des Centres de recherche, d'innovation et de transfert de technologie (C.R.I.T.T.) et des Centres régionaux d'appui technique et d'innovation (C.R.E.A.T.I.). Ainsi, les politiques des régions particulièrement dynamiques renforcent-elles la politique nationale.

- Les moyens

La progression du financement de la recherche est rendue plus aisée du fait de l'amélioration de la situation financière des entreprises et de la perception grandissante de la compétition technologique sur les principaux marchés.

L'objectif de rééquilibrage des financements conduit à retenir l'hypothèse d'une accélération sensible de l'effort consenti par les entreprises qui était légèrement inférieur à 5 % au début des années 1980.

L'État quant à lui encouragera ce redressement en privilégiant les aides à la recherche industrielle qui ont un fort caractère multiplicateur et en incitant les entreprises publiques à amplifier leurs investissements de recherche.

Pour une mise en oeuvre durable de ces priorités, un traitement privilégié sera réservé aux dépenses de recherche de l'État. L'objectif est, sur longue période, de faire progresser le budget civil de recherche et de développement technologique à un rythme supérieur à celui du P.I.B. en valeur.

De plus, un effort complémentaire sera amorcé sur la durée du Plan pour chercher à compenser le retard pris entre 1986 et 1988 et pour inciter à une croissance supplémentaire de la recherche industrielle.

Au total, cette progression régulière sur le long terme et cet effort exceptionnel et transitoire permettront à la France de se porter au niveau de ses principaux concurrents.

Valoriser nos atouts sectoriels pour une meilleure compétitivité

Dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur européen, l'économie française est loin d'être démunie. En dépit de certaines faiblesses structurelles, elle dispose dans de nombreux secteurs de biens comme de services, d'un potentiel de compétitivité qu'il s'agit de faire fructifier moyennant un effort d'adaptation que l'État est prêt à favoriser, notamment par une action spécifique en faveur des P.M.E. C'est de cette valorisation intensive de nos atouts sectoriels, jointe à une politique mobilisant les énergies en faveur du commerce extérieur, que l'on peut atteindre une amélioration durable de nos comptes extérieurs.

- *L'atout industriel et la spécificité des P.M.E.*

L'industrie française conserve un dynamisme qu'il faut encourager et raffermir, car l'équilibre commercial passe en premier lieu par l'accroissement de nos exportations industrielles, celui-ci devant s'accompagner de l'essor de nos échanges de services. A cet égard, *le renforcement de la taille et des moyens des P.M.E. constituera une orientation prioritaire pendant la période d'application du Plan*, afin de favoriser la constitution d'un tissu plus dense d'entreprises de 1 000 à 5 000 personnes, susceptibles de tirer le meilleur parti du marché européen.

Plus généralement, l'amélioration et l'adaptation de l'offre française supposeront un effort de modernisation ainsi que la recherche d'une compétitivité fondée principalement sur le niveau technologique, l'innovation et la qualité.

Cette recherche de la compétitivité passe également par une prise en compte accrue des exigences de la préservation de l'environnement et par un développement intense de toutes les formes d'innovations permettant la mise en valeur des milieux naturels et des sites et la résorption de toutes les formes de pollution.

A l'horizon du Plan et plus encore de la fin du siècle, la préservation de l'environnement est en effet non seulement une nécessité écologique mais un enjeu essentiel de compétitivité sur le plan international entre les appareils productifs des États.

Ces objectifs ne seront pas obtenus par une économie repliée sur un pré-carré d'entreprises compétitives, mais grâce à l'efficacité de tout le système productif. Il revient donc à nos entreprises de valoriser leurs atouts et d'affronter dans les différents domaines la concurrence en se mobilisant, en se modernisant et en se positionnant sur des produits à haute valeur ajoutée, y compris pour les biens de consommation courante. L'appréciation de nos perspectives industrielles devra toutefois tenir compte du caractère tardif, par rapport à nos grands concurrents mondiaux, du redressement des résultats des entreprises industrielles françaises et de leur présence à l'étranger.

Si d'une manière générale une concertation stratégique devrait pouvoir se développer entre l'État et les grands acteurs industriels publics ou privés, le rôle de l'État est avant tout de favoriser l'émergence d'un environnement économique propice aux entreprises et au dialogue social dans le cadre européen.

A l'égard des entreprises publiques du secteur concurrentiel, l'État devra jouer son rôle d'actionnaire, ni plus ni moins. Il apportera les fonds propres nécessaires à leur développement et recevra en contrepartie une rétribution équitable pour son investissement. En outre, les conditions de fonctionnement des entreprises publiques du secteur concurrentiel devront demeurer suffisamment souples pour que ces entreprises puissent émettre des quasi fonds propres, créer des filiales cotées et s'ouvrir davantage au partenariat, en prenant des participations croisées, notamment dans le cadre d'accords avec les entreprises européennes.

Cette stabilité pourra s'accompagner de l'assouplissement des monopoles, dans le cadre d'une réciprocité entre pays européens, notamment pour le cas de la distribution d'électricité.

Mais le développement économique ne se fait pas avec une industrie à deux vitesses : ligne droite pour les grandes, course d'obstacles pour les P.M.E. Sous une apparente égalité, les conditions actuelles d'accès au financement, aux moyens technologiques accordent un traitement non équivalent aux entreprises.

Un meilleur équilibre des chances appelle des mesures spécifiques pour les P.M.E. : des mesures en faveur de l'épargne de proximité, une politique plus avisée des établissements financiers afin de renforcer le haut de bilan des P.M.E., des moyens appropriés pour la promotion et la diffusion de l'innovation. Un redéploiement du budget du ministère de l'industrie actuellement utilisé à 60 % pour le soutien d'industries en difficulté peut en être l'origine.

Favoriser la recherche industrielle, c'est aussi rapprocher les centres de recherche collective des entreprises. C'est accroître l'action de l'A.N.V.A.R. en maintenant le principe d'une aide sur projet à partir de dossiers évalués et expertisés : L'A.N.V.A.R. n'a pas vocation à intervenir par garantie financière mais elle doit encourager les entreprises à rechercher des partenaires en aval de son intervention. C'est également soutenir la fonction de conseils aux entreprises grâce à l'action des fonds régionaux d'aide au conseil (F.R.A.C.) mis en place dans le cadre des contrats de plan État-région. Enfin le crédit d'impôt-recherche, élément essentiel du dispositif, fera l'objet d'une évaluation pour en accroître l'efficacité et envisager l'élargissement de son assiette à certains investissements immatériels identifiables comme l'acquisition de droits de brevets ou de licences ou les frais de normalisation.

Les P.M.I. exportent 17 % de leur chiffre d'affaires, les grandes entreprises 35 %. Un objectif de 20 % en moyenne pour les P.M.I. d'ici à 1992 ne paraît pas irréaliste. Il se traduirait par 25 milliards de francs d'exportations supplémentaires. Exporter demande un personnel formé à cet effet dont ne disposent pas toujours les petites entreprises. On peut intéresser davantage de jeunes diplômés à s'engager dans cette aventure, aux côtés des P.M.I., en étendant le nombre de V.S.N.E., en mettant en place des systèmes de type bourse C.I.F.R.E. pour les projets d'exportations. Une telle opération ne prendra son sens que si l'on dispose de jeunes diplômés formés aux réalités internationales et plus particulièrement européennes.

La priorité accordée aux P.M.I. appelle des dispositions nouvelles qui sont esquissées dans ce document. L'action de l'État en faveur de ces entreprises ne vise pas à les assister ni à en administrer le développement mais à pallier certaines insuffisances de leurs interlocuteurs habituels et à mieux mobiliser les compétences disponibles grâce au repérage fin que permet l'action locale.

Pour nécessaire que soit le soutien à la petite et moyenne industrie, l'action de l'État se doit de prendre également en compte la spécificité des petites entreprises du commerce et de l'artisanat, qui constituent la grande majorité des entreprises françaises. Outre son apport substantiel à la création d'emplois, ce secteur est doté d'un fort potentiel de compétitivité qui tient notamment à sa souplesse et à sa capacité d'adaptation à la demande. Il incombe à l'État de faciliter la valorisation de cet atout en ménageant un environnement favorable à ces entreprises.

Enfin, améliorer les conditions de transmission des entreprises petites et moyennes constitue l'un des défis majeurs de la période à venir ; en effet, les transmissions seront plus nombreuses pour des raisons démographiques liées à la relève d'une génération de chefs d'entreprises, mais aussi sous la pression des évolutions technologiques. Ces transmissions seront pour beaucoup d'entre elles plus difficiles à financer compte tenu de la diversification souhaitable des acquéreurs potentiels.

Diverses mesures ont récemment permis de faciliter la transmission d'entreprises, rendant par exemple plus attractif les reprises d'entreprises par ses salariés (R.E.S.) ou la donation-partage. Mais de nombreux obstacles juridiques, fiscaux et financiers subsistent qui entravent un bon ajustement de « l'offre » — la préparation des successions étant insuffisante et trop tardive —, et de la « demande » — les candidats à la reprise étant trop peu nombreux et confrontés à des obstacles ou à des charges dissuasifs.

Ces difficultés ont été mises en lumière par plusieurs rapports récents, dont les pouvoirs publics s'inspireront durant le présent Plan pour faciliter la transmission d'entreprises.

● *L'atout agro-alimentaire*

Pour faire face à la concurrence très vive qui s'exerce tant au sein de la Communauté européenne que sur les marchés mondiaux de produits agricoles, l'agriculture française doit encore améliorer sa compétitivité.

Mais, à la différence d'autres secteurs de l'économie nationale qui ont reconstitué leur capacité d'autofinancement au cours des dernières années, l'agriculture, dont le revenu s'est stabilisé depuis près de dix ans, n'est pas en mesure d'assumer seule sa modernisation, d'autant qu'elle va être confrontée à de nouvelles baisses des prix dans le cadre de la réforme des organisations communes de marchés, alors qu'elle supporte de fortes rigidités structurelles. Or, elle va devoir, en même temps, renouveler ses hommes, puisque la moitié des chefs d'exploitations ont plus de 55 ans et que beaucoup d'entre eux n'ont pas de successeur direct, notamment dans les zones défavorisées.

Une politique d'accompagnement sera mise en œuvre de façon concertée, pour permettre à l'agriculture française de se moderniser et de s'adapter au nouveau contexte communautaire.

L'amélioration de la compétitivité de l'agriculture dépend avant tout des agriculteurs, qui devront poursuivre leurs efforts d'adaptation. En contrepartie, ils bénéficieront du concours de la collectivité nationale : d'abord, dans les domaines-clés de son action que sont la formation, la recherche et les équipements collectifs ; ensuite, par des mesures plus spécifiques concernant l'allègement des charges de structures, la modernisation des exploitations et le soutien aux agriculteurs en difficulté.

L'allègement et une meilleure répartition des charges de structures seront obtenus notamment par la révision de l'assiette des cotisations sociales, qui devra reposer sur la capacité contributive des cotisants. La modernisation de l'agriculture sera accélérée quant à elle par l'aménagement des règles de transmission des exploitations, l'amélioration de

la qualité des installations, l'extension de l'imposition au bénéfice réel — qui nécessitera une simplification de la fiscalité agricole — et l'assouplissement du contrôle des structures pour faciliter l'agrandissement de nombreuses exploitations, petites et moyennes.

L'action de solidarité engagée pour permettre aux agriculteurs en difficulté de redresser leur exploitation ou de se reconverter sera poursuivie activement. Elle fera l'objet d'un suivi régulier et d'une évaluation.

Il importe également de valoriser les produits de l'agriculture et de la forêt pour conforter l'excédent agro-alimentaire. Celui-ci, qui atteint près de 40 milliards de francs en 1988 et constitue un point fort de la spécialisation internationale de la France, dépendra de plus en plus de la compétitivité des industries alimentaires. Or, si notre tissu industriel agro-alimentaire est très divers, il ne comporte pas encore un nombre suffisant d'entreprises présentes dans les principaux pays européens. Celles qui peuvent atteindre une taille européenne devront donc être confortées. D'autre part, un effort particulier devra être fait pour améliorer l'information sur les marchés étrangers et développer la formation, la recherche et l'innovation dans les industries agro-alimentaires.

La réforme du droit alimentaire français sera menée de pair avec la promotion des produits de qualité (appellations d'origine contrôlée, labels et certifications de qualité) à l'échelon communautaire. Elle devra assurer aux industries françaises des conditions aussi favorables que celles dont disposent leurs concurrentes européennes en ce qui concerne les contrôles officiels et le développement de la normalisation.

Dans une Communauté européenne qui importe plus de la moitié des bois qu'elle utilise, la France doit aussi mieux valoriser sa forêt et mettre à profit l'augmentation de ses ressources pour améliorer l'efficacité de la filière et réduire le déficit du secteur. A cet effet, l'action des pouvoirs publics privilégiera d'une part la restructuration de l'appareil de formation et de recherche sur la forêt et le bois, d'autre part l'amélioration des conditions de commercialisation des bois (regroupement de l'offre, politique contractuelle) et la mise en œuvre de programmes de mobilisation coordonnés avec la réalisation de quelques grands projets industriels.

● *L'atout des services*

Les services occupent une place croissante dans l'économie nationale tant en matière de création d'emplois que d'investissement ou de part dans la valeur ajoutée : c'est aujourd'hui 57 % des salariés du privé qui travaillent dans le secteur tertiaire.

De plus en plus imbriqués aux activités industrielles traditionnelles, ils jouent un rôle décisif dans notre stratégie de rééquilibrage de la balance des paiements courants, grâce aux avantages comparatifs substantiels dont bénéficie notre pays. La France s'est ainsi progressivement hissée au rang de second exportateur mondial de services.

Certes, ce secteur est extrêmement hétérogène et chaque activité doit faire l'objet d'un traitement approprié dans la perspective du marché unique européen qui va mettre certaines d'entre elles à rude épreuve. Cependant quelques orientations essentielles à conduire pendant la période du Plan peuvent être identifiées.

a) *L'adaptation des banques et des assurances à la nouvelle concurrence européenne*

Comme il a été dit précédemment, la libre prestation de services financiers et la libre circulation des capitaux vont conduire les entreprises financières françaises à accélérer leurs efforts de compétitivité.

Ainsi, les banques françaises, confrontées à une concurrence accrue sur le coût du crédit, n'obtiendront une rentabilité satisfaisante de leurs actifs que si elles peuvent développer leurs recettes hors marge d'intermédiation : cela suppose des possibilités de facturation du service de masse que constitue la gestion des moyens de paiement. A défaut, elles risqueraient de se voir enfermées dans un dilemme insoluble entre réduction des marges d'intermédiation et des profits ou pertes de parts de marché. C'est pourquoi,

pour permettre l'adaptation à la concurrence européenne, il faut aller dans le sens d'un double assouplissement des conditions de facturation des moyens de paiement et de la réglementation des taux d'intérêt créditeurs. Cette évolution doit être conduite en veillant au strict respect du jeu de la concurrence en ce domaine afin de protéger l'intérêt des consommateurs.

Le secteur des assurances devra, pour sa part, se mettre en situation de conquérir des parts de marché sur les risques d'entreprises, ce qui suppose notamment la poursuite de l'allègement de la taxe sur les conventions d'assurance pour les risques industriels et commerciaux.

Plus généralement, les directives communautaires et la pression de la concurrence imposent une évolution du cadre réglementaire. Pris globalement, celui-ci représente certes des coûts spécifiques pour les prestataires de services financiers, mais aussi des garanties de qualité. C'est cet ensemble qui doit entrer en comparaison avec la situation de nos principaux concurrents. Or, la France n'est pas mal placée dans sa position médiane entre les États les plus libéraux, comme la Grande-Bretagne, et les États les plus réglementés, comme la R.F.A. Néanmoins, les évolutions en cours doivent être mises à profit, en particulier pour moderniser le code des assurances.

Enfin, le développement de la concurrence européenne ne sera bénéfique pour les entreprises financières françaises que si elles se trouvent déjà entre elles et quel que soit leur régime juridique, à égalité de traitement fiscal et réglementaire.

b) *La modernisation de la distribution*

Une distribution moderne, qui met à la disposition de tous les consommateurs une production de masse dans des conditions de célérité et de fiabilité est un atout pour une économie développée. La France dispose de cet atout grâce à une distribution diversifiée qui s'est considérablement transformée au cours des dernières décennies et a contribué à la modernisation de l'ensemble de notre économie. Cette évolution, qui n'est pas achevée, a profité au consommateur. Celui-ci, par le jeu de la concurrence, bénéficie directement de la répercussion dans les prix de la plus grande partie des gains de productivité et se voit proposer une gamme plus large de produits et de services. Les succès remportés sur les marchés extérieurs par plusieurs de nos grandes chaînes de distribution illustrent ce savoir-faire et ce dynamisme.

Il en est résulté, en contrepartie, une modification du rapport de forces entre producteurs et distributeurs, au profit de ces derniers. L'État ne peut s'immiscer dans les relations qui se nouent directement entre les fournisseurs et leurs clients. Il entre, en revanche, dans ses compétences et notamment dans celles du Conseil de la concurrence d'éviter les abus liés à une domination excessive d'une des parties en présence, qu'il s'agisse des pratiques individuelles ou collectives.

c) *L'essor des services de la poste et des télécommunications dans le cadre de la compétition européenne*

Comme pour les banques et les assurances, la poste et les télécommunications vont devoir faire face à une concurrence accrue, au moment où le grand marché européen va accentuer l'importance de l'information en tant que matériau indispensable aux échanges de toute nature vitaux pour une nation.

En effet, les réseaux de télécommunications constituent le système nerveux à partir duquel se construisent la modernisation informatique des entreprises et la décentralisation des activités ; c'est en s'appuyant sur eux que se prépare le déploiement international des entreprises. De même, le réseau postal, premier réseau de points de contact de proximité, joue un rôle socio-économique majeur en contribuant à la circulation de l'information et au développement de formes nouvelles de prospection commerciale et de vente par correspondance. Ces réseaux sont à la source d'une partie de plus en plus importante de la valeur ajoutée du secteur tertiaire, lui-même en croissance dans le P.I.B.

Face à la diversité des demandes et à la multiplication des offres de service concurrentes nées du progrès technique et favorisées par les récentes directives communautaires, un effort permanent d'innovation et de formation sera nécessaire pour permettre à nos réseaux de rester compétitifs tant en ce qui concerne la qualité des prestations que leurs conditions tarifaires.

Une nouvelle réglementation tenant à la fois compte du contexte européen et plus en harmonie avec les impératifs de l'ère de l'information devra être recherchée. La France se trouve en effet dans ce domaine dans une position médiane entre des situations plus libérales comme en Grande-Bretagne ou plus réglementée comme en R.F.A. Les adaptations en cours au niveau européen méritent d'être analysées en profondeur non seulement pour accroître la compétitivité de nos propres acteurs dans les nouveaux services mais aussi pour utiliser le plus efficacement possible les technologies nouvelles.

d) *Le développement des services culturels*

Bien qu'ils ne représentent qu'une faible part des volumes échangés sur le plan international, ils revêtent une importance qui excède à l'évidence leur valeur marchande ou leur coût de production.

Pour appuyer le développement d'un marché européen de l'audiovisuel et pour renforcer la position française par rapport à la suprématie des pays anglo-saxons un effort particulier devra être entrepris en ce qui concerne les échanges d'information et les industries de programmes. Ces derniers sont en effet rendus plus accessibles grâce au développement des nouveaux supports de communication audiovisuelle, notamment les satellites de diffusion ou les câbles de télédistribution.

Plus généralement, l'adaptation des entreprises culturelles nécessitera une réorientation des techniques d'intervention de l'État et un élargissement de la préoccupation économique dans tous les secteurs culturels. Une réforme de l'audiovisuel destinée à redéfinir un meilleur équilibre entre secteurs public et privé, la création d'un « observatoire » permettant une meilleure connaissance des filières et des marchés culturels, le développement du mécénat d'entreprise ainsi qu'un effort en faveur de la recherche et de la formation — notamment dans les domaines techniques — pourraient en constituer les préalables essentiels.

e) *La nouvelle donne dans le bâtiment et les travaux publics*

L'achèvement du marché intérieur européen offre de nouvelles opportunités de croissance à ce secteur, qui a remporté de brillants succès sur les marchés mondiaux, mais qui doit faire face depuis quelques années à un rétrécissement de ses débouchés hors de l'Europe.

S'agissant du bâtiment, il importe de constituer une offre nationale compétitive en améliorant la synergie entre les divers acteurs. L'État y contribuera, notamment en prenant, après concertation avec les partenaires concernés, des mesures réglementaires propres à décloisonner les tâches de conception. De leur côté les entreprises devront accroître leur effort de recherche et de formation, prendre une part plus active aux processus de normalisation et de certification qui correspondent à une exigence fondamentale des marchés, et rechercher le cas échéant des alliances avec des partenaires européens.

Quant aux travaux publics, la réalisation des programmes d'infrastructure rendus encore plus nécessaires par le marché unique (accès routiers structurels, réseau T.G.V., tunnel sous la Manche) ouvre à la profession des perspectives favorables. L'État prendra les dispositions nécessaires pour assurer le financement des ouvrages, notamment en mobilisant des ressources privées au profit des équipements collectifs. A cet égard, la neutralité fiscale devra être réalisée entre les opérateurs publics et privés, afin en particulier de ne pas pénaliser le régime de la concession. En outre la France veillera à ce que l'ouverture des marchés publics de travaux en Europe s'effectue dans le cadre d'une réciprocité réelle entre les États membres.

f) *L'évolution du secteur des transports*

Extrêmement hétérogène tant par la variété des activités qu'il recouvre que par la diversité de ses entreprises, le secteur des transports intègre tout particulièrement la dimension du moyen et long terme en raison des investissements particulièrement lourds qu'il appelle, en matière de matériel comme d'infrastructures.

Une évolution rapide va toutefois s'avérer nécessaire, non seulement en raison des changements technologiques, mais aussi des contraintes européennes et de l'évolution de la demande de transport.

Cet effort concerne d'abord les entreprises publiques qui disposeront, grâce aux contrats de Plan qu'elles passeront avec l'État, d'un instrument adapté pour fixer leurs objectifs majeurs, au premier rang desquels s'inscrit la satisfaction des besoins des usagers. L'adaptation au marché et les gains de compétitivité nécessaires impliquent également que les entreprises de transport portent une plus grande attention au dialogue social et à la gestion des ressources humaines, et associent étroitement leurs salariés aux décisions, y compris de nature technique.

Plus généralement l'évolution des modes de transport, pendant la période du Plan, devrait suivre deux orientations : le développement du transport multimodal, d'abord, en raison des interférences qui peuvent exister, par exemple, entre un port maritime et sa desserte terrestre, ou bien entre une liaison ferroviaire et son prolongement par la route ; le renforcement des liens entre les différentes professions du secteur, ensuite.

En matière de transport aérien, bien que les prévisions en la matière soient malaisées, tout laisse à penser que la forte croissance (de l'ordre de 10 % par an) de la demande se poursuivra encore quelques années, assurant ainsi des résultats comptables relativement satisfaisants. Il en résulte néanmoins dans l'immédiat, pour les compagnies aériennes, une obligation d'investir dans l'achat de matériel neuf et de faire face à la pénurie de personnel navigant technique. Le contexte général restera toutefois celui d'une forte concurrence à la fois extra-européenne (les transporteurs américains et les « jeunes » compagnies de l'Asie du Sud-Est par exemple) et européenne, qui rendra encore nécessaires des gains de productivité pour parvenir au niveau des coûts des entreprises d'autres pays. L'environnement est également marqué par un assouplissement de l'intervention des États, en particulier du fait de la libéralisation du ciel communautaire. Il est enfin caractérisé par un relatif encombrement des liaisons et des infrastructures (moins marqué en France qu'ailleurs) qui appelle une coopération internationale plus étroite en matière de navigation aérienne.

Deux engagements marquent l'évolution des transports ferroviaires : la constitution progressive d'un réseau français et européen à grande vitesse tout d'abord, qui valorise notre excellence technologique et constitue un instrument important pour l'essor de nos grandes villes sur la carte des métropoles européennes. Il est à cet égard essentiel qu'un schéma directeur soit élaboré à l'échelle européenne de manière à garantir une bonne cohérence dans la conception et la programmation des infrastructures dans chaque pays. Correspondant à une demande soutenue, un tel réseau diminue très sensiblement les temps de parcours et ouvre de nouvelles possibilités pour un trafic marchandises plus rapide sur des voies classiques libérées de trains de voyageurs. Son financement appelle sans doute des solutions neuves, dans la mesure où l'endettement de la SNCF doit être réduit, mais à long terme ces nouvelles liaisons contribueront à redresser le compte d'exploitation de l'établissement public.

Par ailleurs un second enjeu est celui des transports de courte distance en particulier pour la desserte des banlieues.

Dans le domaine des transports routiers, l'évolution vers une régulation par le marché est amorcée : en témoigne en particulier, à compter du 1^{er} janvier 1989, le passage d'une tarification imposée à une tarification dite de référence. Ce marché sera non plus celui de l'Hexagone, mais celui de la Communauté, en raison de l'ouverture progressive des frontières et de l'harmonisation réclamée et peu à peu réalisée en matière de poids et dimension des véhicules, de fiscalité, de conditions de travail et de rémunération. L'aptitude des entreprises françaises à conquérir des parts de trafic tiendra toutefois surtout à leur capacité propre de faire face à la concurrence des entreprises des pays voisins, notamment du Nord.

Enfin, le secteur du transport fluvial appelle l'élaboration d'un projet d'ensemble dans lequel l'entretien et la mise en valeur du réseau existant sont prioritaires pour garantir de bonnes conditions de trafic, la sécurité des installations et le développement des loisirs ; la modernisation de la profession et des structures administratives est à l'ordre du jour pour faire face, comme pour les autres modes, à une concurrence plus aiguë ; enfin un renforcement des infrastructures doit être mis à l'étude en définissant les priorités, par une mesure précise des coûts et des avantages pour la collectivité.

De manière générale, il conviendra d'assurer la meilleure rationalité des choix d'infrastructures importants à faire dans les prochaines années ; il est essentiel d'optimiser l'emploi des ressources financières nécessairement limitées que l'on peut apporter à ces projets. Le Commissariat général du Plan établira les comparaisons synthétiques nécessaires pour évaluer sur une base homogène les avantages et les coûts de l'ensemble des liaisons envisagées et pour éclairer le calendrier des réalisations.

g) La valorisation des ressources du tourisme

Malgré une contribution décisive de l'ordre de 24 milliards de francs au rééquilibrage de notre balance des paiements, les performances françaises restent en deçà du potentiel touristique de notre pays.

Cet état de fait est particulièrement préoccupant. Compte tenu de ses atouts considérables, la relance du tourisme français appelle moins de coûteuses réformes de structures qu'une amélioration de la qualité de l'offre existante, mal adaptée à la demande internationale, de l'information de la clientèle et de la promotion sur les marchés étrangers.

L'objectif du Plan est la mise en place concertée d'une véritable filière de production touristique : conception de produits touristiques diversifiés, prestations intégrées, promotion et commercialisation à l'échelle internationale.

Dans ce contexte, il conviendra de privilégier les produits à forte valeur ajoutée plutôt que l'accroissement des flux en volume, en veillant à diversifier l'offre et à l'adapter aux possibilités du développement local préservant les équilibres écologiques des milieux naturels.

La recherche d'une compétitivité nouvelle de notre pays repose également sur notre capacité de formation aux emplois du tourisme. Simultanément, la satisfaction d'une demande intérieure élargie devra être relancée à partir d'une redéfinition des aides personnelles à vocation sociale et de la révision du rôle des associations dans l'animation des loisirs.

La préparation d'une véritable industrie française des vacances et du tourisme, prenant toute sa place à l'échelon européen, implique enfin — et surtout — la réunion des forces des multiples partenaires publics et privés capables de produire et de valoriser les ressources touristiques du pays.

● *Valoriser notre politique énergétique*

La montée en régime du programme de production d'électricité d'origine nucléaire permet d'anticiper pour les prochaines années l'accroissement de notre capacité d'exportations d'énergie à destination de nos partenaires européens. Ces exportations seront facilitées par la mise en place d'un marché unique de l'énergie qui doit permettre de lever les obstacles actuels à la libre circulation des produits.

La disponibilité d'une énergie nationale compétitive doit également favoriser le développement d'activités industrielles concurrentielles et la création d'emplois.

La croissance de la production d'électricité nucléaire contribuera enfin à augmenter notre taux d'indépendance énergétique. Le IX^e Plan avait fixé un objectif de 50 %, pratiquement atteint puisque le taux constaté a été de 48,3 % en 1988, en progrès d'un point par rapport à l'année précédente.

Mais le taux d'indépendance énergétique a également bénéficié, pendant plusieurs années, de la modération, voire de la stagnation de la consommation énergétique totale. A moyen et long terme, la consommation d'énergie est appelée à croître, ce qui pèsera de nouveau sur les importations d'hydrocarbures.

Or, si beaucoup d'experts s'accordent sur un prix du pétrole importé fluctuant, pour les prochaines années, autour d'un niveau moyen de 15 à 20 dollars le baril, on ne peut oublier la perspective quasi-inéluctable de la remontée de ce prix à long terme.

La maîtrise des consommations d'énergie reste donc, à tous égards, plus nécessaire que jamais, compte tenu des enjeux en cause, tant pour le mode de vie de nos concitoyens que pour l'évolution compétitive de notre appareil productif.

Mobiliser en faveur du commerce extérieur

Alors que l'économie internationale connaissait des mutations structurelles profondes, la politique de l'État en matière de commerce extérieur a longtemps consisté en un perfectionnement de plus en plus sophistiqué des techniques, en négligeant de repenser leurs finalités.

En économie de marché, le rôle de l'État est pourtant essentiellement diffus : il consiste à agir sur l'environnement, en amont et en aval des entreprises, pour créer les conditions les plus favorables au développement de l'exportation. Dès lors c'est chaque entreprise et chaque Français comme producteur et comme consommateur qui détient un bout de la solution. Car c'est bien de la qualité de nos produits et de nos services, de la motivation et de la formation de notre population active, de la compétitivité de nos entreprises, de la capacité de tous et de toutes de s'ouvrir au monde et d'affronter la concurrence internationale, que viendra le redressement de nos comptes extérieurs. Toutefois, à quatre ans de l'avènement du grand marché européen, l'adaptation à la nouvelle donne internationale incombe à l'État au moins autant qu'aux autres acteurs économiques.

Au total, l'objectif est clair : il faut vendre plus, vendre mieux et vendre tous.

● **La France doit vendre plus et mieux**

Ceci appelle d'abord de la part de l'État un effort pour rendre plus opérationnels ses services intervenant en matière de commerce extérieur. Un comité stratégique du commerce extérieur, composé des directeurs d'administration centrale concernés, sera ainsi créé, en charge de définir les orientations générales, les priorités géographiques et les politiques sectorielles du pays. Dans le même esprit, un groupe de suivi des grands contrats prioritaires sera constitué auprès du Premier ministre. En outre une attention plus importante sera consacrée à la compensation dans la politique de soutien aux grands contrats et dans celle des achats publics.

Il importe également de rendre l'exportation plus aisée en accroissant les ressources humaines disponibles par un effort combiné de formation, d'incitations à la mobilité professionnelle à l'étranger et de politique d'image. L'effort en matière de formation portera d'abord sur l'enseignement des langues étrangères dans les différentes filières de formation initiale, mais aussi dans le cadre de la formation professionnelle. En outre, l'État apportera son concours financier et son appui pédagogique à la réalisation de programmes télévisés d'apprentissage des langues étrangères. Parallèlement, l'enseignement des techniques spécifiques du commerce international sera renforcé grâce à un développement

des filières universitaires, notamment avec la création de pôles régionaux dispensant une formation binationale en association avec d'autres États membres de la C.E.E. Un effort analogue sera poursuivi dans le domaine de la formation continue : nouveaux programmes dans le cadre de l'A.F.P.A., triplement des crédits du fonds de formation professionnelle consacrés à l'enseignement du commerce extérieur. Il va de soi que le contenu de ces formations devra être adapté aux besoins effectifs des entreprises et concerté avec elles, en particulier par le biais de la politique contractuelle de formation continue.

L'expérience prouve enfin que le succès de nos ventes à l'étranger est largement tributaire de la présence et de l'image de la France à l'étranger.

Cette image doit être considérée comme un bien collectif et faire l'objet d'une politique de promotion coordonnée. A cette fin sera créé un Haut Conseil de l'Image France associant partenaires publics et privés. En outre, pour encourager l'emploi d'expatriés, les dispositions fiscales et sociales les concernant seront aménagées.

• L'exportation doit être le fait de tous

Ce sont toutes les entreprises, et pas seulement les plus grandes d'entre elles qui doivent s'interroger sur leurs capacités à affronter les marchés étrangers. Les pouvoirs publics contribueront pour leur part à cet effort en proposant aux chambres de commerce et aux organisations professionnelles et aux conseillers du commerce extérieur de conclure avec eux une charte nationale de l'exportation qui portera sur trois points :

— Une coordination entre le Centre français du commerce extérieur et ses partenaires : la maîtrise de l'information est en effet l'une des principales clés du succès en matière de commerce international. L'objectif retenu est de faire du C.F.C.E. le centre d'un réseau cohérent et sans redondance de collecte et de diffusion d'informations, répondant aux besoins et demandes des entreprises.

— Une coordination au niveau régional afin de rapprocher les concours apportés aux entreprises, et d'abord aux P.M.E., pour les aider à exporter. Les actions de l'État, des régions et des chambres de commerce seront harmonisées à cet effet.

— De nouvelles modalités d'organisation dans les pays de la Communauté : l'échéance de 1993 impose d'adapter le réseau d'appui à l'exportation dans les pays de la C.E.E. pour lui permettre de répondre efficacement aux besoins des P.M.E. Il est nécessaire de renforcer le dispositif des chambres de commerce et les antennes permanentes des fédérations professionnelles, qui sont le mieux à même de rendre aux entreprises des services dits de proximité et de leur fournir une information professionnelle très spécialisée.

Corrélativement l'activité des postes d'expansion économique des ambassades sera progressivement recentrée sur les tâches de diplomatie économique et d'animation générale. Cette nouvelle répartition des compétences sera facilitée par une plus grande mobilité des agents entre les services d'expansion économique et les réseaux consulaires et professionnels.

4.3. Solidarité

Notre système de protection sociale, par les solidarités multiples qu'il met en œuvre, est aujourd'hui un garant essentiel de la cohésion sociale. C'est dire combien il importe d'éviter son éclatement et d'assurer sa maîtrise financière.

La tâche est difficile. Sous l'effet de facteurs structurels comme l'arrivée à maturité de nos régimes de retraite, le vieillissement de la population et le progrès médical, notre système souffre d'un déséquilibre financier chronique, qu'un développement rapide de l'emploi dans les quatre prochaines années ne réduirait que dans des proportions limitées.

Difficile, la maîtrise financière est cependant indispensable si l'on entend prévenir tout risque ultérieur de remise en cause brutale du système et retrouver, au terme du Plan, des marges de manœuvre mobilisables pour les efforts collectifs nouveaux qu'appelle notre situation démographique : une politique familiale plus active, une meilleure prise en charge des besoins des personnes âgées dépendantes.

Le maintien d'un système de protection sociale de haut niveau ne suffit cependant pas à remédier à toutes les situations de pauvreté et de précarité. La création récente du Revenu Minimum d'Insertion en porte témoignage, en même temps qu'elle appelle, en complément, la mise en œuvre de politiques vigoureuses de lutte contre l'exclusion sociale.

Pour atteindre ces objectifs, cinq orientations prioritaires doivent être poursuivies.

Engager rapidement le processus d'adaptation de nos régimes de retraite au nouveau contexte démographique et économique

L'adaptation progressive de nos régimes de retraite est aujourd'hui une nécessité absolue.

Il y va de l'équité des rapports entre actifs et retraités : en raison de leur montée en charge progressive et du mouvement continu d'amélioration de la législation, les régimes assurent en effet aujourd'hui en moyenne aux retraités les plus récents mieux que la parité de revenu avec les actifs.

Il y va également de la pérennité même de notre système de retraites qui doit se préparer sans tarder à la rupture démographique des années 2005-2010.

L'adaptation progressive de nos régimes de retraite doit se faire dans le cadre d'une programmation qui prenne pour horizon les quinze prochaines années et dont la mise en œuvre commence dès le début du Plan.

Cette programmation doit intégrer deux objectifs fondamentaux : d'une part la sauvegarde d'un fonctionnement des régimes, conforme à leurs objectifs traditionnels visant au partage entre actifs et retraités tant des efforts que des fruits de la croissance ; de l'autre un souci d'équité vis-à-vis des diverses catégories sociales tant du point de vue du financement que des prestations servies.

Prenant en compte l'ensemble du système français de retraites, elle devrait s'appliquer aux différents régimes de base obligatoires (régime général, régimes spéciaux, régimes des non-salariés) et prévoir dans le cadre d'une politique unique et harmonisée, ce qui impose notamment un rapprochement des âges minima de départ en retraite, des solutions appropriées pour chacun d'entre eux.

Ces solutions supposent une action progressive et simultanée sur l'ensemble des paramètres des régimes : ressources, niveau des droits et indexation, durée d'assurance.

L'accroissement des prélèvements effectués sur les actifs est inévitable. Il doit s'accompagner d'un effort simultané de maîtrise des charges. Dans ce but, en moyenne période, le principe d'une évolution parallèle des pensions et des revenus professionnels, nets de cotisations sociales, devrait être retenu. Pour les futurs retraités, une modération de l'évolution du niveau des pensions doit être recherchée à travers notamment l'élargissement de la période retenue comme référence pour le calcul des droits.

Un recul de l'âge effectif de cessation d'activité paraît également inéluctable à l'horizon 2005. Dans un souci d'équité, ce recul de l'âge effectif de départ en retraite devrait passer moins par un relèvement de l'âge minimum d'ouverture des droits que par un relèvement progressif de la durée d'assurance requise pour obtenir la retraite à taux plein.

La situation du marché du travail rend toutefois difficile dans l'immédiat toute évolution significative de l'âge effectif de cessation d'activité. Il importe cependant que tous les assouplissements nécessaires, tant dans les politiques de gestion de personnel que dans les régimes de retraite, soient mis en œuvre pour que les individus aient une plus grande liberté de choix du moment et des modalités de leur cessation d'activité.

Améliorer sensiblement la maîtrise des dépenses de santé

Garantir l'accès de tous les Français à des soins de qualité tout en s'efforçant de stabiliser sur la période du Plan les prélèvements collectifs qui y sont affectés exige des efforts considérables d'amélioration de la gestion de notre système de santé.

La prévention et la promotion d'un bon usage des soins en constituent le premier axe.

Une politique de prévention dynamique, coordonnée entre les divers intervenants, et dont les programmes feraient l'objet d'évaluations précises doit être conduite.

La promotion d'un bon usage des soins suppose un renforcement de l'effort consacré à l'évaluation des pratiques thérapeutiques et à la diffusion des résultats obtenus dans ce domaine.

Des actions d'information des assurés et des prescripteurs doivent également être menées notamment en ce qui concerne les produits pharmaceutiques et les actes de biologie. Cet effort doit se prolonger par la mise en place de mécanismes d'incitation à une « meilleure prescription » tant en termes thérapeutiques qu'économiques. Dans ce cadre général, la formation médicale continue devra être fortement encouragée et développée.

Une gestion plus efficace de notre système de santé impose ensuite de procéder à l'adaptation quantitative et qualitative de l'équipement sanitaire et social.

Le vieillissement de la population, l'apparition de nouvelles pathologies (sida), l'évolution rapide des techniques médicales imposent en effet des transformations rapides. En dépit des réductions opérées lors du IX^e Plan, des capacités excédentaires subsistent notamment en court séjour (60 000 lits, soit 20 % des équipements autorisés) et en psychiatrie. A l'inverse, certains besoins tenant en particulier à la prise en charge des personnes âgées dépendantes demeurent mal satisfaits et ceux liés au traitement des malades atteints du sida sont encore difficiles à mesurer. Il importera, au cours des quatre années couvertes par le Plan, de mener à bien de façon dynamique cette restructuration en procédant à l'ensemble des adaptations juridiques, financières et institutionnelles qui sont nécessaires. C'est dans ce cadre que seront notamment poursuivies la transformation juridique de 64 000 lits d'hospice et la modernisation physique de 50 000 d'entre eux dans la perspective d'un achèvement de ces opérations en 1995.

Opérer ces adaptations exige une transformation des méthodes. La planification des équipements doit faire place à une planification des activités intégrant le plateau technique et les moyens humains. Une planification régionale rénovée devra être mise en place et s'affranchir de la séparation actuelle entre institutions sanitaires et institutions sociales. Les efforts de reconversion doivent également s'inscrire dans un cadre pluriannuel. Aussi, conviendra-t-il d'aménager la tutelle pesant sur les établissements hospitaliers pour développer un contrôle *a posteriori* s'appuyant sur des contrats d'objectifs.

Enfin, ces transformations ne pourront être menées à bien que si une dynamique sociale nouvelle s'instaure dans les établissements hospitaliers. Le service public hospitalier dispose d'un personnel dévoué et compétent, qu'il convient d'associer pleinement aux mutations en cours. Une pratique plus large de dialogue et de concertation, une réflexion approfondie sur l'organisation du travail hospitalier, un effort en matière de communication et de formation continue, la mise en œuvre de techniques modernes de gestion des ressources humaines (groupes d'initiative et de progrès) permettront aux personnels de participer aux efforts visant à optimiser le service rendu par notre système hospitalier.

Des modes de régulation plus efficaces du système de santé devront enfin être recherchés. Une meilleure maîtrise de la dépense suppose des instruments de tarification mieux adaptés aux caractéristiques économiques des activités. C'est ainsi que la nomenclature et la tarification des actes professionnels devront être revues et que, pour éviter toute distorsion de concurrence entre secteur public hospitalier et établissements privés à caractère commercial, de nouvelles modalités de financement de ces derniers devront être mises en place. La médicalisation des systèmes d'information destinée à connaître plus précisément l'activité hospitalière devra être généralisée au cours du Plan cependant que des outils d'information rénovés permettront de mieux connaître les profils de consommation, d'activité et de prescription et de mieux cerner les disparités régionales.

Les évolutions récentes du système conventionnel, notamment l'extension du secteur à honoraires libres (secteur 2), imposent en outre de trouver un nouvel équilibre en rénovant le secteur 1, de chercher à garantir à tous les assurés sociaux qu'ils puissent

être soignés par un médecin respectant les tarifs conventionnels ; à cette fin, les caisses pourraient être amenées à utiliser le dispositif conventionnel pour encadrer l'accès et le maintien dans le secteur 2.

Une meilleure maîtrise requiert également des innovations dans les modalités de gestion de l'assurance-maladie. Ainsi devront être recherchés et expérimentés au cours du Plan les moyens de progresser, à l'image du système appliqué en République Fédérale d'Allemagne, dans la voie d'une gestion concertée de l'assurance-maladie au plan national et local, dans le cadre d'objectifs globaux d'évolution des dépenses définis en liaison avec les acteurs du système de santé.

Poursuivre l'effort en faveur des familles

La France doit sans doute à une politique familiale ancienne et très élaborée de connaître une évolution démographique moins défavorable que celle des autres pays européens. Tout relâchement de l'effort en ce domaine aurait des conséquences graves. La forte diminution de la fréquence des naissances de rang trois, la persistance d'un taux de fécondité inférieur au seuil de remplacement des générations, et surtout les graves difficultés que rencontrent les familles nombreuses et modestes pour assurer l'entretien et la garde de leurs enfants en dépit de l'apport essentiel des prestations familiales, imposent au contraire la poursuite d'une politique familiale active.

Si un accroissement significatif de l'effort global en faveur des familles n'apparaît pas envisageable dans l'immédiat compte tenu du déséquilibre financier qui affecte notre système de protection sociale, il importe d'utiliser les marges de manœuvre financières existantes en matière de prestations familiales, d'abord en faveur des familles aux ressources modestes qui pourraient être aidées dès le premier ou le second enfant, et au-delà de la fin de la scolarité obligatoire lorsque l'enfant est sans emploi ; ensuite au profit des familles nombreuses ; enfin pour améliorer les aides au logement.

L'amélioration des conditions d'accueil de l'enfant doit être également recherchée. A cette fin devront être poursuivis les efforts visant à faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle en développant l'offre de modes de garde diversifiés et en améliorant l'accueil périscolaire et la garde à domicile des enfants malades.

Engager de façon résolue l'évolution du mode de financement

Si la résorption des déséquilibres financiers des régimes sociaux impose en premier lieu une meilleure maîtrise des dépenses, le poids des facteurs structurels rend également inéluctables des financements complémentaires.

La recherche de ces financements complémentaires doit être accompagnée du souci d'assurer une meilleure cohérence entre les prestations servies et les ressources correspondantes : il n'est pas logique en effet de continuer à financer sur la base exclusive des revenus professionnels un système qui s'est aujourd'hui généralisé à la quasi-totalité de la population et reconnaît des droits à prestations sans condition d'activité professionnelle. La durée du Plan doit donc être mise à profit pour élargir cette assiette. Les nouvelles ressources devront être plus justes socialement que les cotisations sur les revenus professionnels sans présenter certains des inconvénients économiques d'autres modalités alternatives de financement.

L'instauration d'un prélèvement assis sur tous les revenus constitue une voie à examiner en priorité.

Il pourrait être affecté à la branche famille ou aux charges des autres risques qui n'ont pas de rapport avec l'activité professionnelle.

La décision de créer la ressource nécessaire et d'en affecter le produit devra en outre être l'occasion d'un réexamen au fond des responsabilités respectives de l'Etat d'une part, des représentants des assurés sociaux de l'autre, afin de remédier aux ambiguïtés actuelles qui nuisent gravement à la régulation du système.

Renforcer l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion sociale

La population française vieillit : veiller à l'intégration des personnes âgées dans notre société est donc plus que jamais impératif. Pour cela, il faut éviter que la cessation d'activité professionnelle n'aille de pair avec l'exclusion de la vie sociale et qu'ultérieurement la dépendance, due au grand âge, n'accentue cette mise à l'écart. La valorisation des savoirs et des savoir-faire des retraités, la coordination des politiques de maintien à domicile, l'amélioration des équipements et services destinés à ceux qui perdent leur autonomie, doivent permettre de conserver aux personnes âgées leur place dans la société. De façon plus générale, notre société secrète de nouvelles formes d'exclusion que les collectivités publiques ne parviennent pas à traiter efficacement avec leurs méthodes d'action habituelles. En raison notamment des évolutions conjuguées de l'emploi et du chômage de longue durée et de la dislocation des structures familiales, les situations de pauvreté et de précarité se sont étendues et diversifiées ces dernières années.

L'instauration du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) constitue un premier élément de réponse à cette situation : associant l'aide monétaire, les mesures d'insertion et la mobilisation des acteurs, le pari est fait d'une prise en charge par les acteurs locaux des différentes formes d'exclusion ; sa mise en œuvre suppose que l'offre d'insertion soit à la fois étendue, par rapport aux capacités actuelles, et diversifiée en fonction des différents publics qui pourront y avoir accès.

La lutte contre la grande pauvreté, dans le prolongement de l'institution du R.M.I., constitue un grand objectif national. Elle suppose la mise en œuvre d'une politique globale et coordonnée dans les domaines essentiels de l'existence où des facteurs d'insécurité sont de nature à créer et à entretenir des situations de pauvreté et de précarité : le logement, la santé et l'éducation.

Cette politique pourra, dans un premier temps, être expérimentée dans un certain nombre de départements pilotes ; ses moyens et ses méthodes feront l'objet d'une évaluation et d'un suivi.

Le logement est au centre des préoccupations des familles et des individus en situation de pauvreté ou de précarité : soit qu'un habitat de fortune surpeuplé compromette quotidiennement les conditions de vie et l'éducation des enfants, soit qu'une expulsion condamne à l'errance, à la dispersion de la famille et à la perte des droits sociaux. Certes, le droit au logement est nécessairement un compromis, dès lors que l'habitat de qualité est coûteux, que la capacité contributive des plus pauvres est faible et que la collectivité entend limiter le montant de ses aides. Mais il convient de rappeler que la légitimité des aides au logement est avant tout sociale.

L'aide à la construction elle-même se justifie moins par des raisons économiques que par le constat, douloureusement éprouvé dans les années 50 et encore d'actualité dans des zones comme l'agglomération parisienne, que toute pénurie est d'abord ressentie par les plus pauvres. Tous les outils existants doivent être mobilisés pour leur assurer l'accès et le maintien dans le logement : aides personnelles au logement auxquelles trop souvent les plus démunis n'ont même pas droit (le pouvoir solvabilisateur de ces aides doit absolument être maintenu) ; parc H.L.M., dont le rôle pour l'accueil des plus pauvres doit être facilité et, là où il le faut, imposé (réactivation des contingents préfectoraux, par exemple) ; logement locatif privé inconfortable, dont la nécessaire réhabilitation ne doit pas s'effectuer, comme c'est trop souvent le cas, au détriment de la vocation sociale.

Des situations d'exclusion entraînent le plus souvent des difficultés d'accès au système de soins. Compte tenu des dispositions prises dans le cadre du R.M.I. afin d'élargir le bénéfice de l'assurance maladie, la généralisation de celle-ci est désormais envisageable et devra être étudiée au cours du Plan. Ces réformes devront être accompagnées de dispositifs permettant aux populations les plus défavorisées de bénéficier du tiers-payant et d'une prise en charge du ticket modérateur.

En matière d'éducation, la relance des zones d'éducation prioritaire (ZEP), le soutien périscolaire aux enfants en difficulté, français ou d'origine étrangère, une ferme politique de lutte contre l'illettrisme constituent autant d'atouts pour éviter la perpétuation et la

reproduction des situations d'exclusion. L'analyse des résultats observés fait penser que de telles politiques seront d'autant plus efficaces qu'elles seront menées avec une plus grande concentration des moyens, en liaison avec les autres partenaires locaux et en convergence avec des politiques à spectre plus large.

C'est aussi à travers la diversification des modes d'intervention sociale de la justice que les populations les plus défavorisées trouveront de réelles possibilités d'insertion. Il importerait à cet effet de développer les prises en charge pré et post-pénales, à l'image du service d'orientation pénale (S.O.P.), permettant à la justice de mobiliser les moyens de droit commun propres à assurer aux personnes en cause l'accès au logement, à la santé et à l'éducation.

Ces actions transversales ne suffisent cependant pas pour répondre aux problèmes spécifiques de certaines populations.

Ainsi une politique active d'insertion des populations immigrées suppose des actions résolues dans ces trois domaines. Mais elle exige également que les immigrés, quelle que soit leur situation, soient traités comme des sujets de droit à part entière. L'insertion n'est en effet possible que si la sécurité de leur situation juridique est garantie. Pour qu'il en soit ainsi, il conviendra d'améliorer les règles d'accueil et de séjour des étrangers et de leur famille ainsi que les règles relatives à l'éloignement, et de combattre énergiquement toutes les formes de discrimination. Outre l'aménagement des règles, il faudra également modifier les pratiques qui s'en éloignent parfois et remédier aux conditions d'accueil déficientes, aux délais excessifs des procédures, notamment en matière de renouvellement des titres de séjour et d'acquisition de la nationalité ; de mettre fin aux divergences d'interprétations des règles entre les administrations et à la méconnaissance des droits de la défense. Autant de progrès nécessaires allant dans le sens du devoir d'insertion qui s'impose aux pouvoirs publics comme à la société française toute entière.

Des avancées dans ces domaines sont également indispensables pour améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés sur le territoire français. La période couverte par le Plan doit permettre d'améliorer, sur différents aspects, leur vie quotidienne : accélération de la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour, amélioration des allocations d'attente et d'insertion, systématisation du suivi médical à l'arrivée, simplification des procédures de validation des diplômes et des acquis professionnels.

L'insertion des handicapés et accidentés de la vie, dans nos cités, dans les tissus social et culturel et dans le monde du travail est tout autant une mesure de solidarité qu'une nécessité économique. Cela suppose que soit facilitée la vie des handicapés, notamment en rendant accessibles les lieux publics et les transports urbains. L'insertion en milieu ordinaire de travail pour le plus grand nombre devra être activement recherchée en tirant pleinement parti des aménagements récemment apportés à la législation. Notre pays devra en outre apporter des solutions programmées en matière d'établissements de travail protégé et d'hébergement afin de répondre aux besoins des nombreuses personnes handicapées, nées entre 1960 et 1970, qui parviennent aujourd'hui à l'âge adulte. Un soin tout particulier devra être apporté à une réforme des conditions d'attribution de l'appareillage.

Au-delà des efforts à consentir dans ces trois domaines prioritaires, il faut également infléchir les méthodes d'action. Celles-ci se caractérisent en effet par une juxtaposition de mesures diversifiées, dérivées de catégories administratives (allocation de parent isolé, par exemple, ou multiples instruments destinés à l'insertion des chômeurs), qui laisse subsister des carences ; à ceci correspond par ailleurs une égale diversité d'intervenants dont les actions sont loin d'être toujours coordonnées. Face à la complexité des situations, des institutions et des procédures, il s'agit moins souvent de concevoir de nouvelles normes que de « dégripper » certains mécanismes, moins de construire de nouveaux modèles que de restaurer les conditions de mobilité et de fluidité sans lesquelles la vie sociale s'épuise.

Une première approche doit consister en un effort de cohérence entre les différentes mesures adoptées : au-delà du R.M.I., les conseils départementaux, créés pour sa mise en œuvre, pourraient avoir un rôle plus large d'évaluation des situations et des dispositifs. Il convient en effet de remédier au cloisonnement institutionnel — qui demeure encore trop souvent la règle — et que soient systématisées des procédures associant, au niveau territorial adéquat, les différents partenaires (à l'exemple de ce qui a été entrepris lors des opérations de développement social des quartiers, des opérations « été-jeunes », ou dans le cadre des conseils de prévention de la délinquance).

Un second axe consiste en la réaffirmation du rôle de l'État, à la fois garant des droits des plus démunis et partenaire des collectivités et des associations qui ont un rôle essentiel à jouer en matière d'insertion et de prévention. En agissant pour un meilleur logement des immigrés et pour une meilleure scolarisation de leurs enfants, en œuvrant pour une simplification des politiques de guichet quelles qu'elles soient, en assurant un traitement plus judicieux des conflits et contentieux de la vie quotidienne, l'État montrera une volonté de solidarité nationale susceptible de rassembler à ses côtés l'ensemble des intervenants concernés. Parallèlement, le rôle reconnu aux associations dans ce domaine doit conduire à mettre à l'étude des mesures nouvelles susceptibles de favoriser le développement de leur action. L'efficacité ainsi que le caractère incitatif du dispositif fiscal actuel, en particulier, seront renforcés.

Enfin une démarche à caractère préventif doit être plus souvent suivie. Fréquemment, c'est à partir d'une fragilité de l'insertion dans l'emploi que s'effectue le glissement vers des situations d'exclusion. Il n'est pas impossible de diagnostiquer ces risques, en se fondant notamment sur les bilans engagés par le service public de l'emploi. Une action coordonnée des services sociaux et de ceux chargés de l'emploi permettrait vraisemblablement une meilleure prévention de bon nombre de situations d'exclusion. Dans le même but, chaque organisme social devrait être tenu, à l'avenir, d'indiquer aux personnes qu'il cesse de prendre en charge l'institution auprès de laquelle elles sont désormais susceptibles de faire valoir leurs droits, et de les mettre en contact avec elle.

4.4 Aménagement du territoire et vie quotidienne

La cohésion du pays exige à la fois un développement équilibré du territoire et une plus grande cohérence de nos cités. C'est à ces deux conditions que la France tirera le meilleur parti de sa situation géographique au cœur de l'Europe et que chaque Français se sentira en mesure d'être un acteur des mutations en cours — quel que soit le lieu où il vit sur le territoire national — et y trouvera des motifs d'espoir.

Dès lors, un certain nombre d'orientations essentielles doivent guider l'action des pouvoirs publics en matière d'aménagement du territoire et de politique des villes pendant la période du présent Plan.

L'aménagement du territoire à l'heure de l'Europe sans frontière

Habitué par notre histoire à penser notre pays en termes d'Hexagone, il nous faut prendre davantage conscience que la construction européenne est aussi celle d'un nouveau territoire dont nous faisons désormais partie. L'Europe n'est pas seulement celle des entreprises, de la monnaie, de la solidarité et de la recherche, elle est aussi celle des collectivités territoriales, des villes et des régions, dont le rôle va croissant dans le développement de ce territoire. Or, cet espace européen est loin d'être homogène, son état actuel de développement varie beaucoup selon les zones, les structures mêmes des collectivités diffèrent notablement selon les pays. L'Europe solidaire et humaine ne se construira pas sans le concours des collectivités territoriales, sans harmoniser davantage leurs conditions d'intervention, sans efforts de péréquation entre les zones les plus riches et les autres. C'est dire combien est nécessaire un nouvel élan de la politique d'aménagement du territoire, au niveau français et au niveau européen, au-delà même des grandes opérations d'infrastructure. S'agissant plus particulièrement de notre pays, nous devons tirer toutes les conséquences de notre situation géographique dans l'espace européen, de nos avantages spécifiques, et, pour cela, nos collectivités territoriales doivent être pleinement compétitives par rapport à celles de nos partenaires, plus anciennement et plus profondément décentralisés.

Les différences de développement entre les régions d'Europe restent encore très importantes et ne peuvent se réduire à une simple opposition Nord-Sud.

Si l'on prend comme indicateur la valeur du P.I.B. au kilomètre carré, on voit se dessiner une véritable dorsale du développement qui décrit un arc de cercle autour de nos frontières depuis les Pays-Bas jusqu'à la plaine du Pô, avec deux zones particulièrement fortes : l'une de part et d'autre des frontières entre la Belgique, les Pays-Bas et la R.F.A. ; l'autre en Suisse, de Genève à Zurich. Cette dorsale évolue rapidement. La mise en place de moyens de transports rapides, notamment T.G.V. et Trans-Manche, va lui connecter à la fois la région parisienne et les zones très développées du Sud-Est et du Nord-Ouest britannique.

Les nouveaux projets helvétiques de franchissement alpins accentuent le rattachement de l'Italie du Nord. L'appel d'air que peut créer la libéralisation de l'Europe de l'Est, si elle se poursuit, ne resterait certainement pas sans effet sur l'évolution de cette grande dorsale du développement européen, un chaînon pourrait se développer vers l'Est à partir de la Suisse et de l'Allemagne du Sud cependant que Hambourg et le corridor de l'Elbe retrouveraient toute leur importance passée, ainsi que la zone baltique.

Cette dorsale majeure du développement économique présente cependant un aspect paradoxal lourd de conséquences à terme. Elle se situe en effet pour l'essentiel dans la zone de plus faible vitalité démographique : l'Europe des activités et l'Europe des hommes coïncideront de moins en moins. Peut-être s'agit-il là d'un des principaux défis que l'avenir pose à la construction européenne. Des déplacements de populations, de main-d'œuvre, d'entreprises peuvent en résulter, créant des chances nouvelles, mais aussi des problèmes nouveaux que seule une politique communautaire amplifiée de développement régional et de péréquation peut espérer surmonter. Pour sa part, la France peut tirer parti de ce paradoxe qui valorise à terme la façade méditerranéenne ainsi qu'une large partie de son territoire, à la fois proche de la dorsale de développement et plus riche qu'elle en hommes jeunes.

Le X^e Plan doit être l'occasion pour la France de mieux exploiter cette proximité de la zone forte du développement européen, de mettre le plus rapidement possible les régions en état de s'y intégrer davantage, d'accélérer la montée en puissance du littoral méditerranéen et de hausser partout le niveau de développement. Si les conditions économiques et sociales déterminent largement les possibilités d'aménagement, rien de solide ne sera fait sans un réexamen approfondi de nos collectivités territoriales, particulièrement les communes et les régions. La zone de plus fort développement européen est aussi celle de la plus grande et plus ancienne tradition d'action décentralisée, de la meilleure capacité à unir localement les efforts des entreprises, des universités et des collectivités. Cette coïncidence est-elle le fruit du hasard ? Venu tardivement à la décentralisation, notre pays doit mettre rapidement ses collectivités en état de compétitivité satisfaisante avec celles de ses partenaires européens. Le Grand Marché intérieur signifie pour les entreprises à la fois une compétition accrue et un agrandissement de leurs possibilités d'action : il signifie aussi que les diverses collectivités vont être plus concurrentes que dans le passé pour créer ou attirer des activités. C'est sur le terrain que se gagnera ou non l'aménagement du territoire et la bonne intégration de l'hexagone à l'Europe.

Or, l'hétérogénéité du territoire européen est aussi grande en termes de structures territoriales que de développement. La France à elle seule possède autant de communes que le reste de la C.E.E. ; le mot « région » recouvre des réalités incomparables entre elles. Qu'y a-t-il de réellement commun entre les Laender allemands, les Autonomies espagnoles, les régions italiennes, les régions françaises et celles de Grèce encore à naître ? Peu de choses à la vérité. Une double tâche est devant nous : inciter la C.E.E. à harmoniser les conditions d'intervention entre les collectivités des différents pays membres pour assurer une compétition équitable, adapter nos propres collectivités pour que la compétition puisse avoir un sens et que nous ne partions pas battus d'avance.

Les grands axes d'une politique d'aménagement du territoire renouvelée.

A l'heure de l'ouverture des frontières et de la concurrence accrue entre les espaces, seule une politique d'aménagement claire et forte permettra d'éviter que notre pays reste en marge du développement de l'Europe et que les déséquilibres entre les diverses parties du territoire national ne s'accroissent.

a) En vue de conjurer ces deux risques, la politique d'aménagement du territoire doit se fixer pour objectif de mettre en valeur au maximum les potentiels de développement du territoire français dans le grand espace européen. Mais il lui appartient aussi de mettre en œuvre la solidarité nationale vis-à-vis des zones qui affrontent des mutations graves et doivent être soutenues pour les surmonter.

Le premier objectif conduit pour l'essentiel à poursuivre le désenclavement du territoire par un programme d'infrastructures à finalité européenne et à développer la charpente urbaine du territoire.

Pour que la France bénéficie pleinement du surcroît de prospérité et de dynamisme qu'entraînera l'achèvement du marché européen, il faut qu'elle parvienne à insérer une partie importante de son territoire dans les courants dominants de circulation et d'échanges qui forment la trame de l'économie européenne. Or, l'axe Rotterdam-Milan laisse à l'écart la partie du territoire français située à l'ouest d'une verticale Lille-Paris-Marseille. Pour remédier à cette situation, il convient en premier lieu de désenclaver, c'est-à-dire de réintégrer dans « l'espace économique utile », les zones les plus vastes possibles du territoire national : les routes, les T.G.V. et les dessertes ferroviaires régionales, le développement des liaisons aériennes intérieures, l'amélioration des télécommunications et l'abaissement de leur coût doivent contribuer à cette politique de désenclavement. Mais il importe aussi de renforcer la trame urbaine du territoire dans la perspective d'une meilleure insertion dans l'Europe. A cet égard, il apparaît fondamental que se constituent de véritables pôles de développement capables de capter les bienfaits de l'Europe sans frontières et de les diffuser à l'ensemble de la région environnante. *Ces pôles se formeront autour des cités — ou des groupes de cités — qui se seront dotées d'un fort potentiel de communication, de recherche, de formation et de services de haut niveau et qui seront reliées à leurs homologues des pays voisins par des moyens de desserte performants.*

Il appartiendra à l'État d'accélérer ce processus en aidant à la valorisation des atouts des villes ou groupes de villes qui paraissent les plus aptes à jouer un tel rôle. Il devra à cette fin utiliser les synergies et les complémentarités entre cités voisines qui permettront d'atteindre plus rapidement la taille critique nécessaire à l'échelle européenne.

A cet égard, la position déjà acquise par Strasbourg sur le plan des institutions communautaires est un atout qu'il importe de pleinement valoriser à la lumière des conclusions de la mission visant à renforcer durablement le rôle européen de cette ville.

Il est essentiel pour l'aménagement du territoire que se développent des « métropoles européennes », entretenant des liens étroits avec un réseau de villes moyennes dans le cadre de grandes régions.

Il ne saurait en effet être question de se désintéresser des « arrière-pays » qui contribuent à la vitalité des métropoles européennes et doivent en retour tirer bénéfice de ce dynamisme. Il ne s'agit pas davantage de substituer à « Paris et le désert français » un nouveau schéma d'eurocités et de « désert européen ». Il faut au contraire susciter de multiples connexions et intensifier les flux entre les cités de taille européenne tournées vers leurs homologues étrangères et les villes moyennes qui se situent dans leur aire d'influence. Ces dernières ont elles-mêmes un potentiel de dynamisme élevé, comme en témoigne notamment le mouvement de retour de l'industrie qui se dessine en leur faveur depuis quelques années. Elles peuvent tirer de leurs rapports avec la métropole européenne un surcroît de prospérité, pour peu qu'elles sachent dépasser les égoïsmes municipaux et locaux, pour organiser, à l'échelle de zones géographiques significatives, un « réseau de villes » recherchant un développement commun dans la complémentarité, au lieu de s'épuiser dans les rivalités.

Au-delà des villes, la mise en œuvre de la complémentarité par le renforcement de la coopération conditionne la vitalité de l'ensemble de nos collectivités de base dans l'Europe de demain.

La fragmentation actuelle de nos communes, vestiges des paroisses de l'Ancien Régime, présente quatre inconvénients majeurs. Elle accroît l'écart de possibilité d'action entre les grandes communes urbaines et les autres ; elle contrevient donc directement à toute volonté d'équilibrer le développement entre les villes importantes et le milieu

environnant. Elle rend difficile la concertation nécessaire entre les communes d'une même agglomération : l'exemple de l'agglomération parisienne l'illustre jusqu'à la caricature. Elle empêche la constitution d'alternatives valables par rapport aux communes étrangères, mieux armées sur tous les plans pour créer du développement, dialoguer avec les partenaires universitaires et économiques, maîtriser l'environnement. Elle est enfin génératrice de surcoûts d'aménagement et de développement dans la mesure où elle rend plus difficile, en dépit de l'existence de nombreuses formes de coopération intercommunales, une allocation rationnelle des moyens et des investissements.

L'ambition européenne de la France implique l'ouverture d'un débat sur les communes, leurs méthodes de coopération intercommunale, tant en milieu urbain que rural ainsi que sur les moyens les plus propres à accroître leur dynamisme et leurs capacités d'action. Pourquoi la France resterait-elle durablement le seul pays de la C.E.E. où une réforme communale serait impossible ? Il s'agit là, sans aucun doute, d'un grand chantier capital pour l'avenir.

Le renforcement de la trame urbaine, autour et à partir de quelques métropoles européennes, et le renforcement de la coopération intercommunale qui doit en être le corollaire pour éviter une polarisation excessive du développement sur le territoire national, sont des mutations aussi difficiles à mener de front que nécessaires.

A l'évidence, elles se concrétiseraient plus aisément au sein d'entités régionales, ayant elles-mêmes atteint une taille critique à l'échelle européenne.

Seules de telles régions profiteraient pleinement de l'intensification des courants d'échanges transfrontaliers en traitant d'égal à égal avec leurs partenaires limitrophes de la Communauté. Si nos vingt-deux régions pouvaient représenter un bon équilibre dans la France hexagonale entre le souci du développement économique et celui du sentiment d'appartenance, force est de constater maintenant qu'elles ne disposent pas des moyens de peser suffisamment sur l'avenir par rapport à leurs grandes homologues étrangères. En outre, ce n'est que dans le cadre d'un espace régional assez vaste que la métropole européenne pourra se développer sans priver les villes moyennes de leur propre sphère d'attraction et sans absorber progressivement leurs forces vives.

C'est dire qu'il conviendrait à la fois de revoir le nombre et les compétences mêmes des régions, de les rendre plus compétitives dans l'Europe. La définition d'une politique d'aménagement du territoire liée aux exigences du marché unique conduit ainsi logiquement à s'interroger sur l'adaptation des collectivités territoriales et de leurs modalités de coopération à leurs nouvelles responsabilités dans le grand marché européen.

Le second objectif d'une politique d'aménagement du territoire renouée consiste à soutenir certaines zones qui connaissent des difficultés particulièrement aiguës.

En dehors des départements et territoires d'outre-mer et des zones rurales les plus fragiles qui seront évoqués ultérieurement, l'action de l'État sera tournée vers :

— *les régions touchées par de grandes mutations industrielles.* Il s'agira de les aider à se reconvertir et à se redévelopper. Les actions engagées en matière de conversion industrielle (sociétés de conversion, fonds de conversion ou d'industrialisation, zones d'entreprises, etc.) et en matière de réhabilitation de l'habitat, des zones minières ou de friches industrielles devront être poursuivies pendant toute la durée du Plan. Un effort particulier portera sur les régions de l'arc nord-est (Haute-Normandie, Picardie, Nord Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Lorraine, Franche-Comté). Des programmes de requalification urbaine seront mis en place pour accompagner la reconversion économique (P.A.C.T. urbain). L'année 1989 sera mise à profit pour choisir les sites, lancer les études opérationnelles et préparer les programmes.

— les régions à fort particularisme comme la Corse ou le Pays Basque : il s'agit de les associer pleinement à la mise en œuvre d'une politique adaptée à leurs spécificités et visant à promouvoir leur développement économique dans le respect de leur identité culturelle.

b) La double ambition ainsi assignée à la politique d'aménagement du territoire ne pourra se concrétiser qu'au prix d'une adaptation et d'un usage plus efficace de certains des moyens qu'elle utilise.

Il faut poursuivre la politique de contractualisation entre l'État et les régions qui a vocation à constituer un des vecteurs privilégiés de la politique d'aménagement du territoire. Elle vise en effet à faire converger les planifications régionales et nationale, la politique d'aménagement du territoire et l'exercice des compétences dévolues aux divers niveaux d'intervention dans le cadre de la décentralisation. La contractualisation est ainsi un facteur essentiel de cohérence de l'action publique.

Sur l'ensemble de la période 1989-1993, l'État consacrera en métropole et dans les D.O.M.-T.O.M. un total de l'ordre de 55 milliards de francs à la mise en œuvre des quatre orientations principales des contrats de plan :

— à travers la priorité attribuée à l'emploi, le développement économique et la compétitivité des entreprises, l'État s'attachera, avec un financement de 8,8 milliards de francs, à stimuler le développement ou la création d'activités, notamment dans les espaces les plus exposés aux mutations économiques ;

— la priorité réservée à la formation, la recherche et les transferts de technologie donnera lieu à 9,8 milliards de francs d'engagements de l'État, en particulier pour améliorer ou amplifier les capacités d'accueil des étudiants, là où le besoin s'en fait particulièrement sentir ;

— avec les infrastructures de communication auxquelles 24,1 milliards de francs devraient être consacrés, l'État souhaite favoriser l'insertion de l'ensemble des régions françaises dans l'Europe des échanges économiques et améliorer les conditions de transports dans les villes : en particulier, l'amélioration considérable du réseau routier est conçue de telle sorte que les régions dans lesquelles la réalisation du schéma routier est le plus en retard bénéficient de programmes substantiellement accélérés sans que leurs capacités financières en soient trop lourdement obérées ; l'effort portera également sur les transports urbains des villes de province, auxquels l'État affectera 2 milliards de francs sur la durée du Plan ;

— avec 12,2 milliards de francs réservés aux actions de solidarité enfin, l'État s'attachera à faire bénéficier certaines populations ou zones fragiles de concours nettement renforcés. Les moyens de la politique d'aménagement du territoire ne se limitent pas pour autant à la seule contractualisation. Les autres modalités d'intervention, qui conserveront une place importante, devront être utilisées de manière plus efficace et plus sélective.

S'agissant des aides financières, la France n'entend pas se livrer avec ses partenaires à une surenchère qui serait, à terme, préjudiciable à l'équilibre du développement de l'Europe. Elle prendra des initiatives sur le plan communautaire en vue d'éviter un tel processus. Pour autant, elle ne saurait se dispenser, sans risque pour son propre développement, de consentir des efforts financiers comparables à ceux de ses partenaires, sous forme de prime d'aménagement du territoire ou de fonds d'intervention.

L'effort engagé en vue d'éviter une dispersion géographique excessive des concours publics, contraire à l'objectif du rééquilibrage territorial, sera poursuivi à la lumière d'une analyse attentive des comptes régionalisés des administrations publiques centrales. Une action spécifique sera menée afin de tirer le meilleur parti de la nouvelle politique régionale communautaire et de susciter des programmes propres à mobiliser les compétences comme les crédits. En outre, des marges de manœuvre supplémentaires seront laissées aux collectivités locales, moyennant un aménagement du régime juridique de leurs interventions économiques conforme à l'esprit de la décentralisation.

Poursuivre la construction d'un État déconcentré dans une nation décentralisée

La décentralisation, qui fait dépendre de plus en plus la vie quotidienne des Français de décisions prises par les autorités locales élues, est aujourd'hui un acquis irréversible et une réussite.

Des adaptations et des compléments devront toutefois lui être apportés pour permettre d'une part l'approfondissement de la démocratie locale et d'autre part une meilleure synergie de l'action des partenaires locaux et de l'État.

Le renforcement de la démocratie locale est la vocation première de la décentralisation. Il importe de progresser dans cette voie, d'abord en développant les dispositifs légaux d'information et d'expression des citoyens sur les actes essentiels de la vie administrative locale, ensuite en renforçant les droits des minorités au sein des assemblées délibérantes, enfin en facilitant l'accès du plus grand nombre de citoyens — quelles que soient leurs situations socio-professionnelles — aux responsabilités électives et en améliorant le statut de l'élu local.

La répartition des compétences entre les collectivités locales sera ajustée et clarifiée afin de tenir compte des leçons de l'expérience. Le rôle et les moyens de chaque niveau de collectivités feront l'objet d'une réflexion engagée dès le début du Plan, de façon compatible avec les exigences nouvelles de l'aménagement du territoire, rappelées ci-dessus. A cet égard, le X^e Plan doit être l'occasion d'un débat qui ne peut se limiter à l'affrontement stérile entre les partisans du département et ceux de la région. Les deux ont leur place : le département comme lieu privilégié de compétences pour tous les services à la population et les activités qui ne peuvent être assurées convenablement par des communes, mêmes renforcées ; la région comme levier de développement économique, de formation et d'équipements lourds d'infrastructures.

Par ailleurs, il importe de développer les moyens d'action économique et de gestion financière des collectivités territoriales afin de leur permettre de participer plus librement et plus efficacement à la lutte pour l'emploi et à l'effort d'investissement de la Nation.

Enfin, une réforme des finances locales est indispensable pour parachever le processus de décentralisation et pour traduire les adaptations institutionnelles qui apparaissent d'ores et déjà nécessaires à l'échelon des communes et des régions.

Les aspects financiers ne sauraient en effet être perdus de vue dans le débat institutionnel. Si l'on veut que les collectivités territoriales jouent pleinement leur rôle d'aménagement et de développement dans une Europe décentralisée, leurs ressources doivent être adaptées en conséquence.

Deux principes pourraient guider cette réforme aussi difficile qu'opportune. Le premier résiderait dans l'harmonisation nécessaire entre la maîtrise d'ensemble des prélèvements obligatoires et l'accroissement du rôle des collectivités décentralisées. Le second consisterait à asseoir davantage les ressources locales sur la production même de richesses et de revenus, qu'il s'agisse des entreprises ou des particuliers.

Nécessairement progressive en raison de sa complexité, cette réforme des finances locales sera précédée d'une réflexion globale qui sera engagée dès le début du Plan en vue de définir les voies et moyens d'une meilleure péréquation des ressources fiscales entre les collectivités territoriales. La réforme devra également définir des mesures fiscales fortement incitatives au regroupement et contribuer ainsi au renforcement indispensable de la coopération intercommunale, qui sera aussi favorisée par des mécanismes financiers appropriés et par une rénovation des structures actuelles de coopération.

Parallèlement, la décentralisation ne trouvera son équilibre au service des citoyens que si elle est complétée par une véritable politique de déconcentration de l'État, qui en constitue le corollaire et dont ses représentants territoriaux doivent être le pivot. Aspect essentiel de la rénovation de l'État, cette déconcentration ne doit pas se limiter à un transfert de compétences juridiques du centre vers la périphérie. Elle devra aussi se traduire par une dévolution et une meilleure allocation des moyens — notamment en matière de gestion du personnel, de globalisation des dotations financières de l'État, d'expertise et d'évaluation — qui permettront aux préfets d'assurer leur mission d'intégration des politiques publiques et de coordination des services de l'État.

En définitive, en responsabilisant les différents échelons de l'administration territoriale de l'État et en renforçant leur efficacité, la politique de déconcentration qui sera résolument engagée au cours du Plan et dont l'effectivité pourra en particulier être appréciée par l'augmentation de la proportion des crédits d'État déconcentrés, contribuera à favoriser une plus grande complémentarité entre les actions des collectivités décentralisées et les priorités de l'État, garant de la cohésion sociale et de l'unité nationale.

Promouvoir un grand projet pour ordonner le développement de la région parisienne

Par son histoire et par la qualité de son architecture comme de son urbanisme, Paris appartient au patrimoine mondial.

Source de plus du quart de la richesse nationale, l'Ile-de-France constitue en outre un des atouts majeurs du pays dans l'Europe de demain.

Les politiques et les actions d'aménagement menées depuis un quart de siècle ont permis de moderniser l'agglomération, de la doter d'infrastructures de transport et de faire face en termes d'accueil à une importante croissance démographique, aujourd'hui achevée.

Mais à côté d'un incontestable dynamisme que traduit la vigueur du rythme de construction de bureaux, des déséquilibres très préoccupants se manifestent : l'insuffisance des programmes de logement faute de terrains pour les accueillir, la concentration des bureaux dans l'ouest parisien, source de migrations quotidiennes massives, la mauvaise répartition géographique de l'habitat et des emplois, l'engorgement de la circulation et des transports, les distorsions fiscales considérables entre communes riches et communes pauvres, les phénomènes d'exclusion dans les banlieues les moins favorisées.

Ces déséquilibres affectent gravement la vie quotidienne de plus de 10 millions d'habitants. Ils sont en outre de nature à porter atteinte au rayonnement de Paris et au développement économique de la capitale et, par conséquent, du pays tout entier. Face à ces difficultés, les moyens non négligeables dont disposent les collectivités publiques ne peuvent être utilisés avec l'efficacité souhaitable, faute d'une coordination suffisante des actions et d'une vision claire de ce que doit être l'avenir de la région parisienne. Certes, les actions très ambitieuses que l'État a proposées à la région en vue du prochain contrat de Plan, notamment pour les routes et les transports collectifs, devraient permettre d'atténuer significativement certaines des difficultés. Mais elles ne sauraient remplacer la réflexion globale et les réformes structurelles dont la région parisienne a aujourd'hui besoin. *Aucun projet d'ensemble n'existe pour relayer le schéma directeur de 1965, qui a largement atteint son objectif mais est aujourd'hui inadapté.* Il faut donc s'atteler à la définition d'une stratégie cohérente pour remédier aux déséquilibres constatés en matière d'habitat, d'emploi ou encore de transport. Or, l'absence d'une autorité d'agglomération capable d'en conduire le développement rend plus difficile l'élaboration d'une telle stratégie. Il incombe à l'État de donner rapidement les impulsions nécessaires pour progresser dans ce domaine.

Il est urgent d'engager l'élaboration d'un nouveau projet pour l'agglomération parisienne et d'agir vigoureusement pour orienter son développement en palliant l'absence d'une autorité d'agglomération.

Réunifier la ville autour d'un projet

Nos villes, qui regroupent 70 % de la population française, restent des lieux privilégiés, d'intégration sociale. C'est un atout qu'il faut à tout prix préserver. Mais les villes subissent le contre-coup des mutations sociologiques, économiques et démographiques qui, lorsqu'elles se conjuguent, peuvent provoquer un véritable déchirement du tissu social et engendrer des phénomènes de ségrégation. Des populations nombreuses se retrouvent parfois captives d'un habitat et d'un environnement qu'elles n'ont pas choisis, et de services de vie quotidienne de qualité médiocre.

La « demande » qui s'exprime aujourd'hui de plus en plus fortement auprès des responsables de la ville traduit une exigence accrue des ménages en matière de qualité et de choix des services. Cette aspiration à exercer un « droit à la ville » s'exprime dans de multiples domaines comme l'habitat, l'environnement, l'école, les transports, la sécurité, la culture, les équipements sportifs ou les services sociaux. Pour améliorer la qualité de l'offre de services et ouvrir au plus grand nombre de ménages de réelles possibilités de choix, *il faut adapter les politiques sectorielles et les articuler dans un véritable projet urbain d'ensemble, tourné vers un développement qualitatif et un meilleur équilibre entre le centre des villes et les banlieues.*

La réussite de tels projets passe par une collaboration étroite entre les collectivités locales et l'État, ce dernier conservant la responsabilité du logement, de la pédagogie et des personnels de l'enseignement, de la justice et de la police. Grâce à une meilleure coordination des actions relevant de la compétence de l'État et à une déconcentration plus poussée de ses responsabilités, l'État gestionnaire pourra se muer en animateur et sera un partenaire cohérent pour les collectivités locales. Ce partenariat dans l'élaboration du projet urbain pourrait se concrétiser sous une forme contractuelle, le contrat de ville, ouvert aux autres partenaires qui font partie intégrante de la cité. C'est là un des instruments principaux dont disposent les instances chargées de mettre en œuvre la politique de la ville, qu'il s'agisse du Conseil national des villes et du développement

social urbain ou de la délégation interministérielle à la ville. Le développement des formes contractuelles de la politique urbaine, si souhaitable soit-il, ne permet pas de faire l'économie d'une réflexion approfondie sur l'adaptation du cadre administratif actuel aux exigences d'une gestion moderne des villes.

Dans notre pays frappé par l'émiettement communal, le tracé des frontières qui distinguent les villes des autres établissements humains est de moins en moins lisible. Il n'épouse pas toujours, en tout état de cause, les frontières administratives qui délimitent les collectivités voisines et qui ne sont pas pertinentes pour bien des composantes de l'action publique en milieu urbain. En bref, les agglomérations existent en France, mais elles attendent un mode de gouvernement satisfaisant, malgré l'apport des formules de coopération déjà en vigueur. Il faut donc explorer plus avant la possibilité de promouvoir l'agglomération par des mesures institutionnelles et financières, en relançant les structures de réflexion et sans chercher pour autant à en faire le support privilégié de la citoyenneté locale. La lutte contre les ségrégations spatiales est la première urgence à traiter dans le cadre des projets urbains. Pour intégrer les banlieues et diversifier l'occupation des espaces urbains, il faut développer l'habitat locatif dans les quartiers anciens ou favoriser l'accession à la propriété dans les grandes cités vouées jusqu'à présent au locatif. A cet égard une éventuelle réforme de l'accession sociale à la propriété ne pourra se faire qu'en portant une attention particulière au maintien de la solvabilité des candidats à l'accession et en évitant toute rupture préjudiciable pendant la période de transition.

Il est également nécessaire de satisfaire la demande de logements des personnes âgées, des familles nombreuses, des handicapés, des jeunes ou des familles d'origine immigrée, grâce à des solutions adaptées qui évitent l'enfermement de chacun dans des filières sans issue. Cette action s'inscrira dans le cadre d'un effort national tendant à doter d'ici 5 ans d'un logement décent et conforme aux normes le million de foyers qui en sont encore dépourvus. Mais elle appelle des initiatives décentralisées à l'échelon de la ville et même du quartier, car c'est à ce niveau de proximité que peuvent se dégager les solutions variées qu'appelle la lutte contre la ségrégation par l'habitat. Il est souhaitable que ces initiatives s'inscrivent dans des démarches contractuelles associant l'État, les collectivités locales, les organismes H.L.M. et les autres partenaires concernés, fondées notamment sur l'évaluation pluriannuelle indicative des aides au logement.

De façon générale, les projets de ville doivent se prolonger dans les quartiers par des réalisations concrètes, fruits de larges débats, porteurs d'une amélioration de la vie quotidienne et propres à forger un sentiment de citoyenneté urbaine. Celle-ci sera le meilleur rempart contre des réactions de rejet à l'égard de certaines catégories de la population ou simplement l'indifférence aux « choses de la cité ». Le foisonnement du mouvement associatif lié aux opérations de développement social des quartiers illustre l'efficacité d'une telle démarche, qui vise à associer chaque citoyen à l'aménagement de son cadre de vie immédiat.

Cette démarche trouvera son pendant dans le fonctionnement de certains services publics, qui doivent assurer davantage leur rôle de services de proximité alors qu'ils interviennent souvent en urgence. C'est le cas par exemple des commissariats de police, des casernes de sapeurs-pompiers, des hôpitaux ou des tribunaux et de façon plus générale, de la police et de la justice. En effet, une attente de plus de sécurité se fait sentir, avant tout face à la délinquance, mais aussi face aux dangers de la circulation qui pèsent notamment sur le piéton et le cycliste en ville, voire face aux dégradations qui marquent l'environnement urbain (pollutions de toute nature, bruits excessifs...).

L'inquiétude concernant la sécurité entretient la tendance individualiste au repli sur soi qui fait obstacle aux manifestations de solidarité concrètes et décentralisées, dont la ville a aujourd'hui besoin. Lutter contre cette tendance implique de mettre en œuvre une politique globale de la sécurité, à laquelle plusieurs services publics doivent concourir. Il est notamment essentiel que la police, pour sa part, contribue à satisfaire cette attente grâce à une amélioration de son recrutement, de ses méthodes de formation interne, de ses équipements et locaux ainsi qu'à une déconcentration de ses structures territoriales. Une amélioration similaire est également indispensable de la part de la justice : trop souvent encore ses réponses se traduisent par une pénalisation de la vie quotidienne des personnes concernées lorsqu'il conviendrait de privilégier la prévention de la délinquance et la lutte contre la récidive. De ce point de vue, le rôle de la protection judiciaire de la jeunesse doit être réaffirmé ; la lutte contre l'exclusion suppose aussi le développement

de nouvelles formes de justice adaptées aux petits contentieux — utilisant en particulier plus largement la conciliation et la médiation — et la création dans la ville de lieux d'accueil répondant aux besoins d'information juridique de ses habitants.

C'est aussi au plus près du terrain que sera réglé plus efficacement le lancinant problème de la sécurité routière, même si l'on ne fera pas l'économie de mesure de portée générale à côté des actions locales. Avec près de 20 tués pour 100 000 habitants en 1987, la France s'est située dans le peloton de tête des pays développés dans ce domaine. Un ensemble de mesures a été pris en vue de s'attaquer aux causes des accidents de la route : amélioration des infrastructures et résorption des points noirs, contrôle technique périodique des véhicules, comportement des conducteurs. Mais l'amélioration de la sécurité routière exige un effort de longue haleine, en particulier pour modifier les comportements des conducteurs vis-à-vis de la vitesse ou de l'alcool, par la pédagogie et la persuasion, mais également par la perspective d'une répression renforcée des infractions.

Favoriser de nouveaux équilibres en milieu rural

A l'heure actuelle, des zones rurales représentant environ 15 % du territoire naturel connaissent une situation très préoccupante, qui résulte du déclin de l'activité agricole, du vieillissement de la population, de l'extrême faiblesse de la densité et de l'absence de trame urbaine.

A moyen terme, près de 40 % du territoire risque d'être constitué de zones rurales fragiles, notamment en montagne, qui sont confrontées à un grave problème de conversions. C'est dire qu'une politique d'aménagement rural beaucoup plus active devra être mise en œuvre dans les prochaines années et coordonnée avec les actions de la Communauté européenne dans ce domaine. Elle devra reposer sur des programmes cohérents, adaptés à la diversité des zones rurales en cause.

L'agriculture ne continuera d'apporter une contribution essentielle à la gestion des espaces concernés que si elle adapte ses modes de production (extensification, diversification). L'allègement de la taxe sur le foncier non bâti pourrait contribuer à favoriser cette adaptation. L'État apportera un soutien prioritaire au développement de la pluriactivité, qui doit s'inscrire dans un véritable projet économique, en levant progressivement les freins divers qui ont été identifiés. Des modes d'aménagement foncier et de gestion adaptés devront également être mis en œuvre. Mais l'agriculture et la forêt n'assureront pas seules le développement de ces zones. Elles doivent participer à un tissu économique diversifié, qui implique notamment le développement des activités secondaires et tertiaires et une armature urbaine bien structurée. Le maintien et le développement d'activités économiques dynamiques supposent des services modernes et de qualité adaptés à un contexte de faible densité. Pour ce qui le concerne, l'État cherchera à rationaliser l'implantation des services publics sur le territoire avec le souci de ne pas sacrifier la qualité à la proximité et en encourageant la polyvalence des prestations fournies à la population.

La mobilisation des partenaires locaux autour de programmes de développement sera facilitée par l'essor de la coopération intercommunale, elle-même encouragée dans le cadre de la réforme des finances locales, et par l'appui des services déconcentrés de l'État.

Il faudra veiller à une plus grande sélectivité des actions en faveur de la politique d'aménagement rural, dont l'efficacité pourrait être renforcée par un aménagement des modalités d'utilisation du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural. L'accent sera mis notamment sur la constitution et le renforcement de bourgs-centres qui soient de véritables pôles ruraux.

Soutenir le développement des collectivités d'outre-mer dans l'équité

Les collectivités d'outre-mer doivent être parties prenantes du progrès économique et social de la Nation. Or, elles souffrent à l'heure actuelle de handicaps sérieux : un taux de chômage de 2 à 2,5 fois supérieur à celui de la métropole, un déséquilibre très prononcé des activités au bénéfice du secteur tertiaire et de façon générale, un mode de développement trop superficiel et dépendant de l'extérieur.

Dès lors, l'orientation majeure de l'action de l'État consiste à amplifier la lutte contre le chômage en suscitant un développement plus équilibré et plus autonome qui soit créateur d'emplois. Dans ce but il est essentiel d'organiser la convergence des efforts publics et privés pour substituer une économie de production à une économie de consommation. Sera ainsi recherchée l'émergence de véritables systèmes économiques régionaux, adaptés à la spécificité de chacune de ces collectivités et assurant une meilleure répartition des fruits du développement entre les différentes catégories de population.

Un effort de formation particulièrement soutenu s'impose, compte tenu des carences et retards importants constatés dès la période de formation initiale, en dépit de la généralisation de l'obligation scolaire.

Sur le plan communautaire, il importe également de lever les ambiguïtés qui demeurent quant à la situation fiscale particulière des régions d'outre-mer. Il faut surtout tirer parti de la réforme des fonds structurels de la Communauté européenne pour mobiliser au profit de projets de développement des concours communautaires venant en complément de ceux de l'État. Les collectivités d'outre-mer peuvent en outre tirer avantage d'une participation plus active aux structures de coopération en place dans leur zone.

C'est sur la base d'un développement économique ainsi relancé que l'on pourra accélérer la marche vers l'égalité sociale, selon des modalités qui devront être déterminées de façon concertée pendant la période d'exécution du Plan, avec les élus et les partenaires sociaux professionnels.

Conformément aux accords de Matignon et aux dispositions de la loi référendaire, l'État s'attachera tout particulièrement à favoriser l'essor économique, social et culturel de la Nouvelle-Calédonie, en vue de créer les conditions dans lesquelles les populations du territoire pourront choisir librement et sereinement leur avenir.

4.5. Service public

L'État doit, d'ici à 1993, avoir entrepris son aggiornamento.

Après avoir réconcilié les Français avec l'esprit d'entreprise, le temps est en effet venu de les réconcilier avec leurs services publics qui, rénovés, demeureront primordiaux pour l'unité de notre pays, sa cohésion sociale et la préparation de son avenir.

Tout, dans le contexte économique et social, plaide pour que soit engagée sans tarder une modernisation profonde des objectifs, des méthodes et des règles de la gestion publique, dans le sens d'une plus grande efficacité de l'État :

— l'impératif économique d'abord, puisque, compte tenu des engagements internationaux du pays, les faibles marges de manœuvre budgétaires disponibles seront avant tout consacrées aux grandes priorités publiques du plan 1989-1992 : éducation, formation, recherche, solidarité et justice, culture ;

— les potentialités technologiques ensuite, grâce à la diffusion massive dans l'Administration de la bureautique et de techniques d'information en plein essor, qui facilitera les relations entre services, la délégation de la décision, l'information des usagers et permettra un enrichissement du contenu des métiers de l'administration ;

— les évolutions sociologiques également, puisque les relations entre l'État et les citoyens, pas plus que celles que l'État entretient avec ses propres agents ne sont satisfaisantes en leur état actuel : ni pour les citoyens — selon les cas assujettis, administrés, usagers ou clients — qui attendent des services publics un accueil correct et une prestation soutenant la comparaison avec celle du secteur privé ; ni pour les agents publics, parfois surqualifiés au moment de leur recrutement, qui souhaitent que leurs capacités soient employées, leur travail reconnu et leurs efforts récompensés ;

— l'échéance européenne enfin, dans la mesure où les services publics français vont se trouver en situation de compétition objective avec ceux des autres pays européens tant pour l'efficacité de leurs prestations que pour la qualité de leurs personnels ; ce qui appellera un effort particulier de rationalisation et de clarification des rôles entre les quatre niveaux français d'administration territoriale, mais aussi de simplification des procédures et réglementations, afin de ne pas pénaliser les opérateurs français comme pour encourager la venue de ceux des autres pays.

Ainsi le processus de modernisation pragmatique et décentralisé de l'État que le Gouvernement a engagé touchera à plusieurs caractéristiques essentielles de son fonctionnement, comme de celui des services publics locaux et des services publics hospitaliers. Il devra être adapté aux réalités et à la diversité des administrations : entre les services publics exerçant à titre principal une activité marchande, qui pourront s'inspirer des méthodes modernes de gestion de l'entreprise, et les services assurant l'exercice de la souveraineté nationale, en passant par toutes les situations intermédiaires, les méthodes de recherche de l'efficacité maximale ne pourront en effet être les mêmes. Mais elles devront reposer sur un fondement commun.

L'entreprise de renouveau du service public sera centrée sur la place, le rôle et les responsabilités des hommes et femmes qui font notre administration au quotidien.

C'est autour de quatre principes essentiels que s'organise le processus à conduire pendant la période du Plan.

Faire du service public le partenaire de ses usagers et des entreprises

Il faut que la vie quotidienne cesse d'être le terrain d'une incompréhension grandissante entre les services publics et les citoyens-usagers, mi-administrés, mi-clients, qui rejettent les pesanteurs bureaucratiques et attendent de l'État que celui-ci traite la diversité de leurs problèmes de manière individualisée, rapide et continue.

Le renouveau du service public passe donc par son rapprochement des préoccupations concrètes des citoyens, des entreprises, des associations, et par le souci de les traiter en partenaires.

Plusieurs orientations sont indispensables à cet égard.

Il s'agit d'abord d'accroître l'accessibilité des services, de l'information administrative et des réglementations : en développant la fonction d'accueil et d'information ; en ayant recours aux techniques modernes de communication ; en personnalisant la relation écrite et téléphonique avec les usagers ; en adaptant les horaires d'ouverture.

Il importe ensuite d'améliorer le traitement des litiges. La modernisation de l'institution judiciaire — et, notamment, celle de l'administration pénitentiaire — déjà engagée, doit permettre de gérer celle-ci comme un véritable service public, assurant une prise en charge plus rapide des conflits, facilitant l'accès à la justice et concourant aux politiques de développement social.

Pour les citoyens en litige avec l'administration, il convient de réduire les délais de paiement aux créanciers de celle-ci, de développer la gestion précontentieuse des litiges, et de renforcer le rôle du Médiateur et de ses relais décentralisés.

A cet égard, outre la nouvelle organisation des juridictions administratives, il conviendra de réviser le code pénal et d'aménager le code de procédure pénale au cours du Plan.

Il est également indispensable de simplifier les relations administratives entre l'État et les usagers, qu'il s'agisse des formalités demandées aux entreprises comme aux particuliers ou de la réduction des délais d'application effective des textes législatifs.

Il est enfin nécessaire de faciliter l'expression des citoyens sur le fonctionnement des services publics, notamment par leur association à tout ce qui est entrepris pour l'amélioration du service, par la généralisation des études d'impact avant la mise en œuvre de mesures nouvelles, par la prise en compte systématique des enquêtes d'opinion parmi les critères d'évaluation des actions publiques.

Faire de la gestion des ressources humaines une responsabilité essentielle de la gestion publique

C'est dans la valorisation de l'effort de leurs agents que l'État, les collectivités territoriales et les services publics hospitaliers puiseront les forces nécessaires à leur modernisation.

Pour sa part, et sous couvert de la garantie d'emploi qu'offre le statut général de la fonction publique, l'État employeur entamera la démarche conduisant, d'une administration centralisée et cloisonnée des statuts et des carrières, à une gestion prévisionnelle des emplois et des métiers du secteur public.

L'effort de prévision portera sur l'adaptation structurelle des administrations au regard d'une prospective des missions publiques, d'une part dans chaque secteur public d'activité, d'autre part au niveau de l'ensemble de la fonction publique. Il permettra une prévision à moyen terme des besoins en emplois débouchant sur une gestion prévisionnelle et déconcentrée des effectifs, corrélée avec les travaux budgétaires annuels.

Il aura également à anticiper les modernisations et conversions d'activités ainsi que l'évolution à long terme des métiers de la fonction publique. Il facilitera une mobilité accrue, préparée et consentie des personnels, ainsi qu'une recomposition progressive et négociée de la multitude de statuts particuliers ; les statuts, à élaborer, des fonctionnaires territoriaux prendront en compte ces mêmes exigences. Il favorisera les échanges entre la fonction publique et le secteur privé, de telle sorte que les fonctionnaires qui le souhaitent puissent, en cours de carrière, exercer pendant plusieurs années une activité dans le secteur privé et que les salariés de ce secteur aient, de leur côté, la faculté d'enrichir de leur expérience les services de l'État et les collectivités territoriales. Il permettra enfin de préparer les agents publics au développement de la coopération administrative européenne et de les mettre en mesure de profiter de la libre circulation, qui a vocation à s'appliquer dans de nombreux secteurs de la fonction publique.

Le second axe de ce renforcement de la gestion des ressources humaines concerne la formation des cadres de l'administration. D'ici à la fin du Plan, aucune nomination à des postes de responsabilité ne devrait intervenir sans que l'intéressé ait bénéficié de cette formation.

Parallèlement, devront être revus le contenu de la formation initiale et les aptitudes exigées aux concours de recrutement dans l'Administration, pour mettre l'accent sur la fonction de gestion des hommes et des services.

Faire participer les agents publics au progrès de leurs conditions de travail et d'emploi

De nombreux progrès sont à accomplir dans le sens d'une meilleure implication individuelle et collective des personnels dans le renouveau du service public.

Ils reposent avant tout sur le développement des relations contractuelles au sein des fonctions publiques en élargissant la pratique de la négociation collective à d'autres termes que les seuls salaires et en décentralisant les lieux de négociation.

Il s'agit ainsi d'associer les personnels et leurs syndicats aux politiques qui concourent au meilleur fonctionnement du service public : formation continue, conditions du développement de la mobilité professionnelle et géographique, organisation et conditions de travail, aménagements du temps de travail, modalités d'introduction des nouvelles technologies, activité des organes institutionnels de concertation existants, bilan social...

Dans le même esprit, il conviendra d'organiser de façon assez précoce les concertations permettant d'éviter que la grève et l'interruption du service ne deviennent un mode usuel de règlement des conflits dans le service public.

Dans ce cadre devront également être discutés les critères d'une gestion des agents publics personnalisée et plus proche de leur lieu d'activité, tenant un compte plus juste de leurs désirs et de leurs efforts, et abordant les modalités d'une évaluation individuelle renouvelée ainsi que l'intéressement collectif aux gains de productivité.

Rendre la décision publique plus efficace, déconcentrer les responsabilités

Que l'on recherche la proximité pour les citoyens ou l'efficacité de la décision, nombre de grands services publics souffrent d'une centralisation excessive qui interdit, du fait de ses conséquences bureaucratiques, la mise en œuvre de ces objectifs.

Un véritable mouvement de déconcentration, corollaire de la décentralisation et résultant d'une ambition analogue devra donc être mené à bien. Il tirera profit des réflexions conduites sur le meilleur niveau d'exercice des compétences de l'État ; ceci, en relation avec l'effort de prospective des organisations publiques cité plus haut. C'est ainsi notamment qu'il conviendra de pleinement apprécier l'effet sur les administrations des partages de compétences liés aux lois de décentralisation. L'adaptation plus souple aux besoins nécessitera, parallèlement, que soient créées les conditions d'une meilleure mobilité des personnels.

Ce mouvement aura besoin de s'appuyer sur un réseau d'unités administratives à échelle humaine. La constitution d'unités opérationnelles autonomes est donc un objectif essentiel de l'effort de modernisation. Ces unités se verront accorder une liberté accrue dans l'utilisation de leurs moyens financiers et la gestion de leurs personnels, grâce à une adaptation des procédures administratives et financières existantes. Parallèlement, une clarification ainsi qu'une certaine autolimitation de l'activité réglementaire permettront de privilégier la responsabilité et la capacité de décision des acteurs publics.

En contrepartie, ces unités se doteront d'outils modernes de contrôle de gestion permettant notamment une évaluation *a posteriori* de leur action et des conséquences qu'il convient d'en tirer.

Ces unités administratives négocieront progressivement avec leurs autorités des projets de service, élaborés après une large concertation avec leur personnel, faisant intervenir leurs usagers, et susceptibles de donner lieu à des contrats d'objectifs dans une perspective pluriannuelle.

Ce partage de la capacité de gestion pourra concerner aussi bien des services des administrations centrales que les services extérieurs de l'État, comme ceux des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Il mettra les services de l'État en mesure de développer un partenariat actif et responsable avec les collectivités locales, les entreprises et les associations.

Simultanément, en vue d'améliorer les conditions dans lesquelles sont prises les décisions publiques, l'accent devra être mis sur trois orientations complémentaires :

- l'intégration de la préoccupation du long terme et de la prospective des missions dans les choix publics grâce à des cellules de prévision associées à la décision ;
- l'appel à l'expérimentation avant la mise en œuvre d'une politique générale ;
- la mise au point de procédures d'évaluation des effets des politiques publiques répondant aux exigences de compétence scientifique, d'indépendance, de pluralisme et de transparence. Pour combler cette grande lacune de l'action publique, l'État devra veiller au développement des qualifications et des capacités d'expertise nécessaires et, le cas échéant, à la création d'instances appropriées.

L'évaluation, pour avoir une réelle efficacité, devra être prévue dans la décision relative à la politique évaluée, comme cela a été le cas lors de l'instauration du R.M.I., mais aussi aider à la prise de décision elle-même, comme en matière de dispositifs d'insertion et de réinsertion des demandeurs d'emploi. Ses critères seront à définir au regard de chaque objectif, afin d'éviter que des indicateurs quantitatifs simplistes ne se transforment en critères de gestion et ne faussent ainsi l'action. Enfin, ses conclusions devront rétroagir sur la conduite de l'organisme ou de la politique évalués et, donc, sur les choix budgétaires ultérieurs.

Le Parlement et, au-delà, l'ensemble des acteurs sociaux disposeront ainsi d'éléments qui permettront d'accroître le caractère démocratique du débat sur l'action publique.