

N° 52

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)*  
*sur le projet de loi de finances pour 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE*  
*NATIONALE.*

TOME X

PLAN

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur.

---

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

**Voir les numéros :**  
**Assemblée Nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexe 35), 1297 (tome XV) et in-8° 227.**

**Sénat : 49 et 50 (tome III, annexe 24) (1979-1980).**

**Loi de finances. – Plan.**

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	3
I – Les risques d'un nouveau recul de l'activité économique mondiale .....	7
1° Une crise inéluctable : les mêmes causes produisent les mêmes effets ...	7
2° Une conjoncture paradoxale : le pessimisme des anticipations entretient encore un rythme d'activité relativement soutenu .....	10
II – Les objectifs d'une planification de crise .....	14
1° Le choix des objectifs macro-économiques .....	14
2° La définition des programmes d'action prioritaires .....	16

Mesdames, Messieurs,

A l'issue d'un large débat associant les partenaires sociaux dans le cadre du Conseil économique et social, le Parlement vient d'adopter le rapport sur les principales Options du VIII<sup>e</sup> Plan ; celui-ci concrétise un certain **consensus politique** sur les grandes orientations qui vont guider l'évolution du pays pendant la période 1981-1985.

Six options ont donc été choisies, ou plutôt reconnues prioritaires, pour notre développement :

- réduire notre dépendance en énergie et en matières premières ;
- développer une industrie concurrentielle ;
- renforcer les activités agricoles et l'industrie alimentaire ;
- réaliser des actions spécifiques pour l'emploi ;
- consolider la protection sociale des Français et de leur famille en maîtrisant le coût des transferts sociaux ;
- améliorer l'habitat et le cadre de vie.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan, saisie au fond, a, lors de l'examen du Rapport par le Sénat, effectué une analyse critique de ces options et obtenu un certain nombre de modifications parmi lesquelles **l'obligation** pour l'Administration de **communiquer** aux commissions compétentes du Parlement **l'intégralité des travaux** - études ou projections - réalisés pour le Commissariat au Plan et pour les Commissions du VIII<sup>e</sup> Plan.

Appliquée loyalement par le Gouvernement, cette disposition devrait permettre à votre Commission de mieux argumenter les critiques, voire les contre-propositions qu'elle pourra être amenée à faire lors du vote du VIII<sup>e</sup> Plan lui-même.

Il s'agit, en effet, d'un document d'une nature essentiellement **technique** dans la mesure où, après le vote des options, il vise à définir les **moyens** les plus efficaces de les mettre en œuvre. Son objet est en effet, selon les termes mêmes de la Directive adressée au Commissaire au Plan par le Premier Ministre, de proposer au Parlement « un ensemble cohérent d'objectifs prioritaires choisis en tenant compte, de manière réaliste, des moyens qui pourraient et devront être mis en œuvre pour les atteindre ».

Soucieuse de l'information du Parlement, votre Commission ne veut cependant pas interférer avec le travail de préparation du VIII<sup>e</sup> Plan dans la

mesure où sa technicité même s'accommode mal d'un excès de publicité : autant la lumière crue du débat public était indispensable à la mise au point des options, autant le début de cette seconde phase des travaux du VIII<sup>e</sup> Plan ne saurait se dérouler convenablement sans une relative pénombre garantissant la sérénité des études et des réflexions entreprises par toutes les personnes chargées d'en assurer la préparation.

Comme pour les Plans précédents, le contenu même du VIII<sup>e</sup> Plan sera défini sur la base des travaux menés au sein de commissions – comprenant les représentants des partenaires sociaux, des administrations compétentes ainsi que de personnalités qualifiées – après consultation des régions, conformément à la loi du 5 juillet 1972.

Les travaux des commissions devront se livrer à une étude concertée des changements structurels qui devront marquer la période couverte par le VIII<sup>e</sup> Plan et définir, pour chacune des options, « les divers objectifs possibles ainsi que les incidences de toute nature qui en découlent (moyens à mettre en œuvre, coûts et avantages comparés, etc.) ». Ainsi, a-t-il été créé cinq commissions correspondant à chacune des options du Plan ainsi qu'une commission du développement chargée « d'étudier les perspectives d'ensemble et de veiller à la cohérence des objectifs et des moyens proposés », assistée de cinq comités horizontaux (Financement, Aménagement du territoire, Economie internationale et échanges extérieurs, Recherche et DOM-TOM).

Les *régions* seront doublement associées à la seconde phase de la préparation du Plan :

– un questionnaire, conçu en fonction des six grandes options a été adressé aux assemblées régionales qui devaient faire connaître leurs réponses avant le 15 octobre. Un premier bilan des suggestions des régions devrait être communiqué aux commissions dans un assez bref délai ;

– les établissements publics régionaux sont invités à préparer leur propre plan sous leur seule responsabilité.

Il est, en outre, prévu d'associer à ces travaux les départements ministériels, tout particulièrement en ce qui concerne la politique des finances publiques et la programmation financière. Ceci devrait déboucher non seulement sur la définition d'une stratégie des finances publiques et des finances sociales à moyen terme, mais encore sur des programmes d'action prioritaires permettant « de mettre, dans toute la mesure du possible, les priorités du VIII<sup>e</sup> Plan à l'abri des aléas de la conjoncture et d'améliorer l'efficacité des actions administratives. »

En définitive, cette seconde phase des travaux du VIII<sup>e</sup> Plan, dont on a délibérément souligné le caractère très largement technique jusqu'à sa discussion finale au Parlement, est organisée selon le calendrier suivant :

- **Septembre 1979-juin 1980** : réunion des commissions et comités du VIII<sup>e</sup> Plan et consultation des établissements publics régionaux ;

- **1<sup>er</sup> août 1980** : présentation pour avis du projet de Plan au Conseil économique et social ;

- **Automne 1980** : dépôt du projet au Parlement ;

- **1<sup>er</sup> janvier 1981** : entrée en vigueur du VIII<sup>e</sup> Plan.

Votre Commission se félicite de ce que ce calendrier laisse plus de **neuf mois** aux commissions et aux régions pour réaliser leurs travaux, soit une durée sensiblement plus longue que celle qui leur avait été laissée en 1975 puisque l'ensemble du processus de concertation avait à peine dépassé six mois (1).

Commissions et régions ont donc du temps devant elles pour élaborer des projets cohérents et réfléchis. Le débat budgétaire ne doit pas troubler le bon déroulement de leurs travaux, notamment par la remise en cause des choix effectués dans le rapport sur les options.

Dans ces conditions, il ne serait pas opportun qu'au cours de cette parenthèse entre deux plans l'on cherchât à définir de nouvelles priorités ou à porter un jugement politique global sur l'exécution du VII<sup>e</sup> Plan, jugement qui ne peut résulter que de la réflexion collective qui sera faite à l'occasion de l'étude du VIII<sup>e</sup> Plan lui-même. Que cet intermède, cet entracte, ne soit l'occasion de céder, ni à la tentation de revenir sur le passé, ni à celle d'anticiper sur l'avenir, ne signifie pas que l'on doive se désintéresser des travaux en cours.

(1) Rappel du calendrier du VII<sup>e</sup> Plan :

- **7 août 1975** : Directives du Premier Ministre au Commissaire au Plan pour la préparation du VII<sup>e</sup> Plan :

- **Septembre 1975** : élaboration par les régions de leur rapport d'orientation générale : consultation des régions sur leurs préférences en matière d'équipements collectifs ;

- **Octobre 1975** : constitution des commissions et comités du VII<sup>e</sup> Plan ;

- **Mars 1976** : remise des rapports des commissions et comités du VII<sup>e</sup> Plan.

Aussi votre Commission souhaitait-elle faire en vous renvoyant pour l'examen des dotations budgétaires au rapport de la Commission des Finances, une série de remarques succinctes sur la nécessité d'analyser, au cours des travaux préparatoires, deux phénomènes sur lesquels l'on n'avait, lors du vote des Options, pas tous les éléments d'appréciation nécessaires : la **deuxième crise pétrolière**, dont on ne mesurait peut-être pas toute l'ampleur, il y a seulement quelques semaines ; la parution d'un bilan sur cinq années du VII<sup>e</sup> Plan, dont une analyse rapide montre qu'il devrait faire réfléchir sur la **nature** même des objectifs que doit se fixer le Plan dans une économie en état de crise.

Bien que se situant à des niveaux de réflexion tout à fait distincts, ces deux questions se rejoignent en fait car la nature même des objectifs que peut se fixer une planification dans un pays à économie libérale, ouvert sur l'extérieur comme la France, dépend de la situation de son environnement international et, notamment, du risque d'une nouvelle dépression majeure de l'économie mondiale.

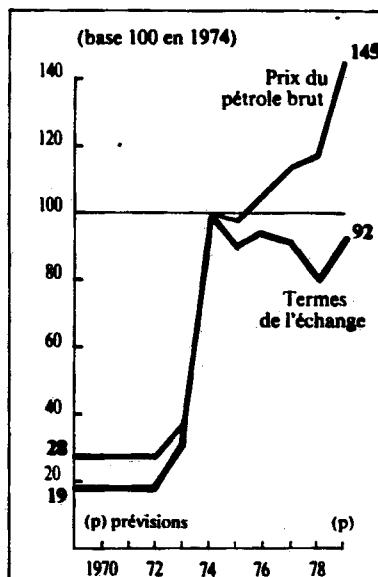
## I. - LES RISQUES D'UN NOUVEAU RECUL DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE MONDIALE.

Dans son rapport sur les Options du VIII<sup>e</sup> Plan, votre Commission avait souligné en quoi la crise de l'énergie, **cause immédiate** de nos difficultés actuelles, était en réalité le **révélateur** et l'**accélérateur** d'évolutions dont les origines remontent aux plus beaux jours des années 1960 : à cette époque qui coïncida largement avec celle d'une « pax americana » incontestée, l'économie mondiale présentait déjà les symptômes des maux – inflation croissante et dérèglements du système monétaire international – qui allaient susciter, rendre possible et même légitimer – du point de vue des pays producteurs mais non, bien sûr de celui des pays occidentaux – la hausse brutale des prix du pétrole.

### 1° Une crise inéluctable : les mêmes causes produisent les mêmes effets

Votre Commission n'avait pas manqué d'être frappée par la similitude entre les circonstances économiques et politiques précédant la crise de 1973 et celle que l'on connaît aujourd'hui. Chacune d'elles résulte de la **conjonction** apparemment fortuite d'un événement **politique** (guerre du Kippour, crise iranienne), – source d'inquiétude chez les pays occidentaux (1) –, d'une **dépréciation très rapide du dollar** au cours de la période précédant les augmentations de prix, d'une accélération de l'inflation en Occident ainsi que d'un niveau relativement élevé de la demande mondiale.

### LE POUVOIR D'ACHAT DU PÉTROLE



Source : Morgan Guaranty Trust Co.

(1) Qui se traduit notamment par une forte demande pour la constitution ou la reconstitution de stocks par crainte d'une rupture des approvisionnements.

Aujourd'hui, il est clair que les mêmes causes ont produit les mêmes effets. On peut même souligner un autre **facteur commun** : **l'incapacité des pays industrialisés à prévenir des crises, malgré les avertissements répétés de nombreux experts des pays producteurs de pétrole eux-mêmes.**

La hausse des prix pétroliers va-t-elle briser une expansion pourtant encore bien timide – puisqu'elle n'atteignait **que la moitié** de celle des maxima de l'âge d'or des années 1960 – pour installer définitivement l'économie mondiale dans une dépression durable ?

Avec le cinquantenaire du fameux « jeudi noir » – un 24 octobre – de la bourse de New-York, la **crise de 1929** ne manque pas de hanter les esprits. **Année de crise dans la crise**, 1980 serait alors le tournant de 1931 qui marqua la **transformation d'une crise cyclique d'une gravité exceptionnelle en une grande dépression**, dont le monde n'est sorti que par la guerre.

Un tel rapprochement, souvent motivé par la recherche du sensationnel, semble à votre Commission de nature à rassurer, au moins en l'état actuel des choses... La crise de 1929 n'a définitivement installé l'économie mondiale dans la dépression que par suite de la **conjugaison désastreuse des égoïsmes nationaux** : la tentation protectionniste existe aujourd'hui mais la communauté internationale a su éviter les ruptures, tandis que se sont affirmées, au contraire, certaines **solidarités régionales**, notamment en Europe, avec la création du système monétaire européen.

La question n'est pas de savoir si nous allons devoir faire face à une nouvelle crise de 1929, car on peut dire sans faire preuve de trop d'optimisme, que les gouvernants et les économistes actuels ont **compris leurs erreurs** anciennes. Il est beaucoup plus important – et c'est sur ce point que l'on attend une analyse de la Commission du développement – de **tirer les leçons de la crise de 1974** : Quelles ont été les conséquences sur les prix, l'équilibre extérieur et l'emploi, du prélèvement – de l'impôt – pétrolier pour les économies occidentales et l'économie française en particulier ? Quels sont les moyens de politique économique les plus aptes à faciliter le transfert de ressources réelles indispensables ? En quoi la crise actuelle se distingue-t-elle de celle de 1974 ?

Si les deux premières questions – d'ailleurs déjà évoquées par votre Commission dans son rapport sur les Options – supposent des études approfondies reposant notamment sur des modèles économétriques assez fins et dont les paramètres soient estimés, le cas échéant, à partir de données postérieures à la crise, la dernière peut faire dès maintenant l'objet de quelques remarques.

Si les ressorts de la crise actuelle semblent assez voisins de ceux de 1974, il faut souligner que la marge de manœuvre des pays occidentaux a disparu dans la mesure où *l'on ne part plus d'un état de plein emploi mais d'une situation économique déjà très détériorée* : le chômage a au moins doublé et la croissance diminué de moitié, tandis que l'investissement productif est partout resté stagnant, sauf aux Etats-Unis.

– Il n'est pas sûr que le **recyclage des capitaux** – qui, selon votre Commission, a joué un rôle essentiel dans la résorption des déséquilibres des balances des paiements et dans le soutien de l'activité économique – puisse



encore s'intensifier ; l'endettement du Tiers Monde et, sur un autre plan, le marché de l'eurodollar pourraient, en effet, ne plus connaître une croissance aussi rapide que par le passé : en cinq ans, l'endettement des pays en voie de développement a doublé, passant de 150 à 300 milliards de dollars environ, tout comme le marché de l'eurodollar qui a atteint 850 milliards de dollars contre 375 milliards de dollars. D'une façon générale, il est douteux que les grandes banques, notamment, accroissent encore leurs créances sur les pays en voie de développement, quelles que soient les performances à l'exportation de produits industriels ou les hausses de prix des matières premières que certains aient pu obtenir.

- Enfin, on peut craindre que les pays producteurs soient désormais décidés à **préserver le pouvoir d'achat des produits pétroliers** en ripostant systématiquement à tous les procédés par lesquels les pays occidentaux ont cherché à alléger le poids de leur facture pétrolière - ou de leurs dettes - : dépréciation du dollar, hausses des prix des produits industriels exportés et surtout des biens d'équipement, notamment au moyen d'une appréciation de leur monnaie.

De plus, les manipulations monétaires pourraient jouer un rôle moindre dans l'avenir : d'une part, le revirement des U.S.A. qui cessent de regarder avec désinvolture (« benign neglect ») l'évolution du cours du dollar, non seulement en admettant le principe d'une intervention systématique sur le marché des changes, mais encore en prenant des mesures restrictives sans précédent en matière de crédit, allant même jusqu'à surveiller les activités des banques américaines sur le marché de l'eurodollar ; d'autre part, il se pourrait que l'ascension du deutsch-mark ne soit plus aussi irresistible que par le passé, sans doute par suite de la création du système monétaire européen, mais également parce que l'Allemagne pourrait réaliser des performances, en matière de prix ou d'exportation, un peu moins brillantes qu'autrefois.

En définitive, l'essentiel du problème vient de ce que **les pays industrialisés vont devoir absorber la hausse des prix du pétrole sans pouvoir, comme pendant les cinq dernières années, en amortir le choc par des modifications plus ou moins clandestines de la valeur de leurs monnaies.**

Cette analyse part d'une situation politique internationale que votre Commission n'a pas qualifié pour juger. Elle **ne justifie pas l'alourdissement de l'« impôt pétrolier »**. Elle en évoque les conséquences sur les économies occidentales en soulignant une **double nécessité**, pour les économies occidentales comme pour les pays producteurs de pétrole : les premiers doivent se préparer à affronter une hausse **durable et continue** des prix des produits pétroliers ; les seconds ne peuvent méconnaître l'**interdépendance économique mondiale** en augmentant inconsidérément leur prix au risque de scier la branche sur laquelle ils sont assis. **Le pétrole ne vaut rien sans des économies occidentales prospères pour l'acheter.**

Le problème immédiat est sans doute, pour les pays industrialisés, de s'accommoder de la disparition de cette souplesse monétaire qui a permis aux économies occidentales de retrouver, au début de 1979, un rythme d'expansion économique presque honorable. Celles-ci sont-elles capables de connaître une croissance stable alors que le prix relatif de l'énergie ne cesse d'augmenter en termes réels ?

Les vraies difficultés sont peut-être encore devant nous : il n'est pas sûr que le fonctionnement des économies industrialisées ne soient pas moins perturbées par le choc initial d'une hausse des prix brutale mais stable que par une pression de plus faible ampleur mais toujours renouvelée. **La capacité de nos économies à se développer sur la base d'un coût relatif de l'énergie continuellement croissant est sans doute un des problèmes capitaux de la prochaine décennie.**

L'attitude des pays de l'OPEP semble confirmer cette interprétation pessimiste, puisque l'Arabie Saoudite est le seul pays producteur à ne pas dépasser le prix plafond de 23,5 dollars fixé par l'OPEP. La modération remarquable de ce pays - qui s'est traduite non seulement au niveau des prix mais aussi des quantités par une augmentation de sa production - suffira-t-elle à empêcher la poursuite de hausses qui, au rythme actuel, ne tarderait pas à provoquer une crise économique majeure, voire des tensions politiques dangereuses pour la paix mondiale ?

Dans tous les cas, la stagnation probable à 30 milliards de barils/jour du volume de la production de l'OPEP crée une **solidarité de fait des grands pays occidentaux** en matière énergétique qui a été consacrée à Tokyo par un accord de principe sur la limitation de leur consommation pétrolière. La tension sur les marchés ne peut être réduite que par un effort de discipline concertée de la part des Etats - spécialement des Etats-Unis -, c'est-à-dire fondamentalement d'autodiscipline des consommateurs, à défaut duquel on perpétue les *conditions économiques permissives des revendications* des pays durs de l'OPEP.

Dans l'immédiat, les augmentations successives des pays producteurs font peser une menace d'autant plus importante sur la prospérité mondiale que leurs effets néfastes se font curieusement encore assez peu sentir.

**2° Une conjoncture paradoxale : le pessimisme des anticipations entretient un rythme d'activité relativement soutenu.**

Dès cette année, les pays occidentaux devraient connaître une très **nette dégradation de leurs échanges extérieurs** : comme le montre le tableau ci-dessous, le solde commercial des pays de l'O.C.D.E. devrait passer de 4,8 milliards de dollars à un déficit de 10 milliards de dollars, alors que l'excédent des pays de l'OPEP augmenterait, au cours de la même période, de près de 35 milliards de dollars pour atteindre 77 milliards de dollars. A noter que le déficit des pays en voie de développement ne devrait augmenter que de 7 milliards de dollars, passant de 36,5 à 43,5 milliards de dollars.

Dans ces conditions, on aurait pu s'attendre à un certain ralentissement de l'activité mondiale, que ce soit par suite de **politiques restrictives délibérées** ou par l'effet des **hausses des taux d'intérêts** rendues nécessaires par la défense des parités monétaires. En réalité, seuls avec la Grande-Bretagne, les Etats-Unis présentent une telle situation par la conjonction de ces deux facteurs à la suite des décisions de M. CARTER de stabiliser la parité du dollar.

Soldes commerciaux par zones (F.O.B.-F.O.B.)

En 10<sup>9</sup> dollars US

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
O.C.D.E. ....	- 26,2	+ 5,5	- 17,7	- 23,3	+ 4,8	- 20,0	- 15,0
<i>dont 7 grands pays</i> .....	- 5,0	+ 2,2	+ 3,6	+ 3,0	+ 19,1	- 6,2	0
O.P.E.P. ....	+ 77,7	+ 49,5	+ 65,0	+ 61,5	+ 42,5	+ 77	+ 90,5
P.V.D. (hors O.P.E.P.) .....	- 23,5	- 38,5	- 25,0	- 23,5	- 36,5	- 43,5	- 50
Pays de l'Est .....	- 7	- 15	- 11,2	- 9	- 9,5	- 10	- 10

Principaux agrégats caractéristiques de l'environnement international  
(Taux de croissance annuels)

En %

	P.I.B.			Importations de marchandises			Prix du P.I.B.		
	1978	1979	1980	1978	1979	1980	1978	1979	1980
R.F.A. ....	3,1	3,5	2,6	8,2	8,5	5,0	3,9	3,5	5,3
Royaume-Uni .....	3,0	1,4	0,5	5,0	3,8	0,0	11,2	15,5	17,0
Italie .....	2,6	4,0	1,8	8,8	10,8	1,5	13,3	14,5	16,0
Belgique .....	1,6	2,5	1,5	2,5	3,0	2,0	4,8	5,5	6,8
Pays-Bas .....	2,0	2,0	2,3	5,9	4,0	4,0	5,3	5,4	5,8
États-Unis .....	4,0	2,5	1,7	7,3	4,0	2,0	7,4	9,2	9,5
Canada .....	3,4	3,5	3,0	3,7	6,5	5,0	7,8	8,0	9,1
Japon .....	5,6	4,8	3,7	8,3	8,5	3,0	4,8	4,0	6,5
Moyenne .....	2,7	2,9	1,9	6,5	6,5	2,8	7,4	8,0	9,4

Le tableau ci-dessus montre non seulement que les autres pays industriels connaîtront un certain maintien, voire une accélération de leur croissance en 1979, mais encore que les taux prévus pour les Etats-Unis et la Grande-Bretagne eux-mêmes restent élevés par rapport à leur tendance de longue période.

En fait, il semble bien que **l'anticipation d'une augmentation des prix de l'énergie** – ainsi que la volonté de reconstitution des stocks après l'interruption des livraisons iraniennes – **voire l'anticipation d'une accélération de la hausse des prix sur tous les marchés** – on doit faire état ici de la reprise de l'inflation constatée dès le tout début de 1979 dans tous les pays occidentaux et notamment en R.F.A. – aient déclenché des **achats de précaution**. Ceux-ci ont perpétué de façon artificielle une certaine expansion, et cela, malgré l'attente d'un retournement conjoncturel que beaucoup annoncent depuis quelques mois déjà comme imminent.

Cette **contradiction entre des comportements encore expansionnistes et des anticipations pessimistes** des agents économiques **accroît les chances d'un renversement brutal de tendance**, lorsque les comportements finiront par s'adapter aux anticipations. Un nombre toujours plus important de responsables gouvernementaux et d'experts apparaît en effet de plus en plus convaincus, non seulement de la **fatalité** de la crise mais presque de son **utilité** même, comme seul moyen de freiner l'inflation et de payer la facture pétrolière.

Ainsi sont réunies les conditions de ce que les Anglais appellent une « self fulling prophecy », c'est-à-dire une prophétie qui finit par se réaliser parce qu'on la croit vraie !

La hausse vertigineuse du prix de l'or, l'instabilité et la nervosité exceptionnelle de la bourse de Paris constituent les symptômes des incertitudes propres à la situation actuelle. Cette ambiguïté de la conjoncture vaut également pour l'économie française, ne serait-ce que parce que la poursuite de la croissance chez nos principaux partenaires commerciaux, et notamment la R.F.A. et l'Italie, continue de tirer la croissance française en 1979 : c'est ainsi que le PIBET (1) devrait passer de 2,7 à 2,9 % de 1978 à 1979, tandis que la croissance française atteindrait 3 %.

Le diagnostic des experts de la Banque de France confirme cette appréciation relativement favorable sur l'évolution de l'activité économique au cours du premier semestre 1979.

(1) Produit intérieur brut de l'étranger : somme des taux de croissance de nos principaux partenaires commerciaux pondérée par leur poids dans nos exportations.

*« L'activité dans le secteur des services a été assez bonne et la situation de l'agriculture est restée satisfaisante, même si les récoltes de céréales semblent moins abondantes que l'an dernier. La lente croissance de la production industrielle s'est, dans l'ensemble, poursuivie au même rythme que précédemment. Des progrès ont été accomplis dans le compartiment des biens intermédiaires, où l'augmentation saisonnière des fabrications a été renforcée par des achats effectués pour devancer les hausses prévisibles de prix.*

*« La demande intérieure est apparue généralement plus vigoureuse que celle en provenance des marchés extérieurs, toujours soutenue cependant. Si la réserve a persisté en matière d'investissement, les ménages ont accru leurs achats et les entreprises ont développé, de façon plus marquée, leurs commandes au stade interindustriel.*

*« Les progrès de l'activité n'ont guère eu d'incidence significative sur l'emploi, sinon celle de réduire le nombre des projets de licenciements. Toujours soucieux d'accroître leur productivité, les chefs d'entreprise évitent le recrutement de travailleurs permanents supplémentaires ; lorsqu'un complément de main-d'œuvre s'est avéré indispensable, ils ont préféré, de nouveau, s'adresser aux agences de travail temporaire et à la sous-traitance. La plupart d'entre eux semblent attendre l'automne pour bénéficier des facilités prévues par le troisième Pacte national pour l'emploi. »*

De fait, on a constaté, en septembre dernier, le recul du chômage. Selon les statistiques du Ministère du Travail, le nombre des demandeurs d'emploi, en données corrigées des variations saisonnières, a en effet diminué de 3,6 %.

Appréciable, ce redressement pourrait se révéler précaire si la hausse des produits pétroliers conduit les pays occidentaux à mener délibérément des politiques restrictives, freinant ainsi une expansion du volume du commerce mondial qui devrait encore atteindre de 3,5 à 4 % en 1979.

De ce rapide examen d'une conjoncture mondiale ambiguë, il ressort que les pays occidentaux risquent à nouveau de connaître un environnement international perturbé. Cette perspective d'un état de crise énergétique permanent devrait conduire la commission du développement, comme l'ensemble des autres instances de préparation du Plan, à réfléchir sur la nature même des objectifs que peut se fixer une planification dans un pays comme le nôtre, largement ouvert sur l'extérieur, voire étroitement associé à ses voisins européens.

## II. - LES OBJECTIFS D'UNE PLANIFICATION DE CRISE.

En évoquant succinctement dans ce rapport le bilan du VII<sup>e</sup> Plan sur la base des indications fournies dans le rapport d'exécution annexé à la loi de finances pour 1980, votre Commission n'entend pas porter un **jugement politique d'ensemble** qui serait prématuré, mais faire quelques **réflexions de méthode** qu'elle espère voir poursuivies par les organes chargés de la préparation des objectifs du VIII<sup>e</sup> Plan.

La question préalable serait ainsi de savoir s'il n'existe pas une différence essentielle de méthode et d'objectifs entre la planification de temps de crise et celle de temps prospères, même sans remettre en cause le principe de l'ouverture sur l'extérieur. Ce passage de la prospérité à la crise expliquerait alors les **déboires de la planification à la française** et rendrait donc nécessaire une redéfinition de ses méthodes et de ses objectifs.

### 1° Le choix des objectifs macro-économiques :

On peut dire que pendant les vingt premières années de l'après-guerre, la planification française a eu pour fonction de corriger les défauts **marginiaux** d'un système économique qui, laissé à lui-même, aurait probablement fonctionné de façon encore assez satisfaisante : le Plan, alors officiellement considéré comme réducteur d'incertitudes et catalyseur des énergies nationales, était comme un barreur chargé de « pousser » son bateau par une meilleure coordination de l'action des rameurs ; en ce sens, il avait pour tâche d'éviter tous mouvements désordonnés en rythmant l'effort des rameurs, voire toutes mésententes qui compromettraient la marche du navire.

De fait, en harmonisant les projets des agents économiques, en renforçant même leur optimisme par la définition d'objectifs simples, ambitieux sans être irréalistes, la planification à la française a su susciter un *climat de confiance* tout à fait indispensable à la croissance des économies de marché au sein desquels les anticipations des agents économiques jouent un rôle capital.

Mais un tel type de planification indicative, c'est-à-dire incitative, est impuissante lorsque l'évolution de son environnement devient par trop irrégulier : en pleine tempête, il n'est plus question d'aller vite mais d'abord de colmater les brèches. La France - à l'inverse de l'Allemagne Fédérale - n'a pas su profiter de la période où les courants étaient favorables pour renforcer le navire ; elle paie un rythme de croissance excessif par la nécessité de procéder maintenant aux réparations - restructurations - dans un contexte défavorable où celles-ci sont beaucoup plus difficiles à effectuer.

La planification doit s'adapter à ces nouvelles conditions par une remise en cause de ses méthodes. Si elle doit conserver un rôle - politique - de mobilisation des esprits au service d'un projet collectif défini en commun et,

donc, se présenter comme un discours et une réflexion sur l'avenir – c'est bien le rôle du vote des Options que de dégager un certain consensus en la matière –, elle ne peut se contenter d'idées générales ou de chiffres globaux sur lesquels l'action gouvernementale n'a aucune prise.

La planification ne doit pas être, ni l'occasion pour les Français de prendre leurs désirs pour des réalités, ni d'exorciser un certain fatalisme face aux chocs venus de l'extérieur par un discours trop général sur les crises qui nous menacent et la nécessité d'y faire face avec fermeté. Elle doit avoir un contenu éminemment concret, ce qui ne veut pas dire définir un trop grand nombre d'objectifs quantitatifs sur la base d'un taux de croissance établi en fonction des besoins plus que des possibilités. *Un taux de croissance ne se décrète pas.* En particulier, il faut se garder de croire qu'une politique conjoncturelle peut, dans les circonstances actuelles, accroître durablement la croissance économique, alors que la **contrainte extérieure** limite l'efficacité des politiques d'inspiration keynésienne lorsqu'elles sont trop brutales et risquent d'entraîner le pays à mener des politiques successives d'expansion et de refroidissement qui ne peuvent que désorganiser le secteur productif. *Les objectifs et les moyens de la planification sont essentiellement structurels.*

A cet égard, un taux de croissance global, par nature trop synthétique, ne peut constituer le fondement sur lequel s'articulent l'ensemble des objectifs du Plan. Il devrait plutôt en être la conséquence : il est, en effet, la **résultante** de facteurs très divers dont une partie seulement peut être maîtrisée par la politique économique nationale. Certains de ces facteurs parmi les plus fondamentaux, comme l'évolution de l'environnement international, échappent même totalement à l'action gouvernementale.

Pour toutes ces raisons, il est donc vain de se donner comme objectif un taux de croissance en *valeur absolue*. Toutefois, la fixation d'un taux de croissance **relatif**, c'est-à-dire un différentiel de croissance vis-à-vis de nos concurrents (1), est un objectif moins critiquable même s'il présente l'inconvénient d'ordre méthodologique de ne pouvoir être rapporté avec une précision suffisante à l'ensemble des moyens mis en œuvre.

Le taux de croissance reste cependant un **indicateur de performance** tout à fait important pour une économie, mais seulement parmi d'autres comme le taux de chômage, la croissance de l'investissement ou l'évolution des termes de l'échange, etc.

(1) Le VII<sup>e</sup> Plan s'était donné pour objectif de permettre à la France d'atteindre un taux de croissance supérieur de 1 % en moyenne à celui de ses principaux concurrents.

Rejeter cette mystique du taux de croissance ne signifie pas rejeter l'apport des modèles économétriques, qu'ils soient globaux ou sectoriels. Votre Commission a d'ailleurs obtenu leur utilisation systématique lors du vote des Options mais non comme une « boîte noire », une machine à définir des objectifs sur la base d'un taux de croissance donné, mais comme des instruments d'exploration systématique de l'avenir au moyen de scénarii cohérents.

En définitive, il ne s'agit pas de renoncer à toute espèce de volontarisme ; il faut en faire bon usage, c'est-à-dire l'appliquer à des objectifs sur lesquels l'action gouvernementale peut s'exercer efficacement, à commencer par les interventions économiques, financières ou réglementaires de la puissance publique.

## 2° La définition des programmes d'action prioritaires :

Tel est le rôle des Programmes d'action prioritaires au sujet desquels votre Commission voudrait, sur la base des taux d'exécution prévus pour 1980, faire deux observations générales afin d'orienter dans un sens plus conforme à l'efficacité les interventions publiques et renforcer leur contrôle par le Parlement.

Le tableau ci-joint manifeste des taux de réalisation tout à fait honorables, allant de 71,4 pour la famille à 162,2 pour l'artisanat, soit une moyenne de 95 % (hors P.T.T.).

On peut se demander, en premier lieu, si certains taux élevés de réalisation ne s'expliquent pas par le fait que les actions contenues dans les P.A.P. correspondent à des opérations qui auraient dû être entreprises de toute façon ou à des dépenses de fonctionnement, et notamment de personnel, qui croissent indépendamment de toute priorité reconnue par le Plan. Le vrai problème est alors non d'attendre un résultat absolu mais de se donner des objectifs relatifs, c'est-à-dire définis par rapport à la tendance antérieure.

Le principe des programmes d'action prioritaires c'est-à-dire l'idée qu'il faut préserver un certain nombre d'opérations indispensables des aléas de la conjoncture en leur réservant un certain volume de crédits pendant la durée du Plan - semble devoir, à première vue, augmenter l'efficacité des interventions de l'Etat.

Mais, appliqués de façon très stricte au profit d'objectifs trop spécialisés ou trop localisés, ils peuvent se révéler nuisibles à la cohérence de la politique dans laquelle ils s'inscrivent.

De même qu'un plan de bataille - et parfois la stratégie qu'il traduit - dépend des forces disponibles et ne peut toujours être maintenu envers et contre tout, à peine de compromettre le succès de l'opération, un programme spécifique ne peut être fixé a priori et indépendamment de l'évolution réelle de la masse des crédits disponibles. Il s'agit là d'une position de simple bon sens : il n'est pas rationnel de maintenir, coûte que coûte, certaines dotations *en valeur absolue*, alors que les hypothèses sur lesquelles elles ont été établies se révèlent totalement irréalistes.

Les contraintes liées aux programmes prioritaires ont des *effets positifs* lorsque la réalité ne diffère pas trop des hypothèses de départ : le respect des objectifs stimule la chasse au sous-emploi des moyens et peut conduire à une rationalisation de l'effort de l'Etat. Dans le cas contraire, un attachement excessif à la réalisation des programmes privilégiés conduit à négliger toute activité qui, sans recevoir une priorité explicite, n'en est pas moins nécessaire au fonctionnement harmonieux de l'ensemble.



Contribution de l'état à la réalisation  
des programmes nationaux d'action prioritaires de 1976 à 1980

(y compris fonds d'actions conjoncturelle et lois de finances rectificatives)

(Millions F)

	1976 MF 1976	1977 MF 1977	1978 MF 1978	1979 MF 1979 (5)	1980 MF 1980	Taux d'exécution budgétaire (en %) (3)
1. Production agricole.....	739	699	782	855	915	90,2
2. Construction.....	21	27	32	34	31	84,6
3. P.M.E. Artisanat.....	71	234	398	424	718	162,2
4. P.T.T.....	(18.800)	(24.950)	(26.000)	(24.500)	(25.500)	91,7 (4)
5. Désenclavement.....	898	1.665	1.731	1.635	1.656	99,3
6. Rhin-Rhône (1).....	157	179	165	141	140	78,2
7. D.O.M.....	244	305	389	363	403	96,3
8. Énergie. Matières premières.....	163	361	446	509	510	96,7
9. Exportations.....	663	814	907	990	1.118	89,8
10. A.N.P.E.....	469	608	726	826	972	88,5
11. Formation des jeunes (2).....	164	1.245	3.656	2.184	2.817	115,6
12. Conditions de travail.....	406	483	564	704	748	76,2
et tri postal (P.T.T.).....	(627)	(850)	(873)	(987)	(1.030)	99,3
13. Éducation.....	4.409	4.987	5.745	6.671	7.367	107,1
14. Famille.....	130	142	202	244	240	71,4
15. Personnes âgées.....	67	78	101	122	160	82,1
16. Prévention.....	805	956	1.167	1.370	1.493	108,7
17. Justice.....	159	186	292	305	352	115,4
18. Consommation.....	360	413	472	555	580	94,6
19. Hôpitaux.....	585	670	689	791	795	72,1
20. Sécurité routière.....	166	194	199	340	301	100,0
21. Ville.....	1.632	2.247	3.016	2.956	3.237	76,2
22. Patrimoine architectural.....	173	175	255	358	439	107,7
23. Zones rurales.....	554	724	831	871	1.082	104,4
24. Patrimoine naturel.....	294	332	413	595	698	78,3
25. Recherche.....	1.819	2.168	2.512	2.888	3.291	91,0
<b>Total (hors P.T.T.).....</b>	<b>15.148</b>	<b>19.892</b>	<b>25.690</b>	<b>26.734</b>	<b>30.053</b> (1) (2)	<b>95,1</b>
<b>P.T.T.....</b>	<b>19.427</b>	<b>25.800</b>	<b>26.873</b>	<b>25.487</b>	<b>26.530</b>	<b>92,0</b>
<b>Total général.....</b>	<b>34.575</b>	<b>45.692</b>	<b>52.563</b>	<b>52.221</b>	<b>56.583</b> (1) (2)	<b>93,5</b>

(1) Compte tenu du rapport sur l'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan (loi n° 79-51 du 19 janvier 1979).

(2) Compte tenu du pacte national pour l'emploi, à concurrence de : 940 MF en 1977 ; 3.115 MF en 1978 ; 300 MF en 1979 ; 2.734 MF pour 1980, soit 5.133 MF 1975.

(3) L'indice de prix retenu pour la conversion en francs 1975 est le prix du P.I.B. marchand dont l'évolution est la suivante (cf. Commission des comptes de la nation) : 1976/1975 = + 9,8 % ; 1977/1976 = + 8,3 % ; 1978/1977 = + 9,6 % ; 1979/1978 = + 9,7 % ; 1980/1979 = + 9,1 %.

(4) L'indice de prix utilisé ici pour la conversion en francs 1975 est spécifique des équipements des télécommunications auxquels est consacré ce programme majeur du VII<sup>e</sup> Plan.

(5) Y compris décret d'avance du 24 août 1979.

N. B. Le taux de réalisation financière des P.A.P. n'est qu'un indicateur imparfait de l'exécution réelle de ceux-ci. Ainsi, le programme n° 4 « améliorer l'équipement téléphonique du pays » est réalisé financièrement à 91,7 %, mais les objectifs de raccordement prévus ont tous été atteints.

En outre la réalisation financière d'un P.A.P. n'est pas nécessairement suffisante à en garantir le succès. D'abord, parce qu'il faut prendre en compte, lorsqu'ils existent, les résultats en termes physiques ou réglementaires, mais plus fondamentalement parce qu'il n'y a pas de moyen de juger correctement sur pièces, de l'efficacité des interventions administratives. De ce point de vue, et quels que soient les efforts que représente la rédaction annuelle du rapport d'exécution du Plan, on ne peut que **regretter l'absence d'un suivi concret** de la réalisation des P.A.P. L'existence, pour le VIII<sup>e</sup> Plan, d'un plus petit nombre de P.A.P. devrait permettre la mise au point d'une *procédure de contrôle permanent* - en cours d'année - **non seulement par le ministère chef de file** (les autres ministères sont souvent peu désireux de donner des informations sur l'emploi des crédits par un souci explicable, si ce n'est légitime, d'indépendance), **mais encore par des représentants d'usagers ou d'élus.**

Enfin, il serait souhaitable que le Gouvernement fasse connaître assez tôt les objets des P.A.P. retenus pour le VIII<sup>e</sup> Plan afin que les commissions compétentes puissent, le cas échéant, lui demander d'en faire étudier d'autres dans les délais nécessaires à un travail sérieux. Peut-être le Parlement aurait-il alors l'impression de ne pas être mis devant le fait accompli en matière de programmes d'action prioritaires.

Quant au bilan d'exécution prévisionnel des programmes prioritaires d'initiative régionale (PAPIR), il appelle également une série de remarques.

89 PAPIR avaient été agréés pour la durée du VII<sup>e</sup> Plan, représentant une contribution globale de l'Etat de 5,5 milliards de francs 1975.

55 de ces programmes font l'objet de contributions des E.P.R. pour un total de 2,2 milliards de francs 1975, soit 40 % des contributions de l'Etat.

Fin 1979, le taux d'exécution des PAPIR est de 61,3 %. Mais les disparités sont grandes entre les régions, les programmes et les départements ministériels.

Une seule région a réalisé son programme à 100 %, la Corse, mais pour un montant de 17 millions de francs.

15 régions l'ont réalisé à 50 % ; 4 à moins de 50 %, la Champagne (31,6 %), le Limousin (14,7 %), la Lorraine (42,1 %) et la Haute-Normandie (37,5 %).

L'extrême diversité des programmes ne permet pas de tirer des conclusions d'une procédure contractuelle quelque peu faussée par la nécessité de l'agrément de l'Etat.

\*  
\* \*

Votre Commission voudrait, en **conclusion**, évoquer la question des finalités de la planification de crise, c'est-à-dire en définitive du contenu même de la croissance. S'il lui est apparu anachronique, ou d'un autre âge – malheureusement révolu – de bâtir une planification sur un taux de croissance, elle tient à réaffirmer la nécessité de la croissance économique.

A cet égard, le **débat** qui semble s'être instauré entre les partisans d'une **croissance forte** et ceux d'une **croissance « douce »** lui paraît d'autant plus stérile que le **vrai problème n'est pas de choisir** entre deux types de croissance **mais de réussir à les concilier**.

Il s'agit d'articuler deux sphères d'activité aux logiques presque antinomiques, mais aussi indispensables l'une que l'autre au développement de notre société.

D'un côté, la sphère de la marchandise où règne une logique contraignante de l'argent et de la technique, de l'autre, celle du temps libre où seule compte la valeur d'usage des choses. L'une permet à la société de s'assurer les bases matérielles de son développement et, tout spécialement, d'acheter à l'étranger les biens qu'elle ne peut produire elle-même comme le pétrole. L'autre est de plus en plus ressentie comme constituant le lieu privilégié sinon exclusif de l'épanouissement individuel.

L'importance accrue donnée aux activités personnelles, les revendications de couchés, toujours plus nombreuses, de la population concernant le temps de vivre, marquent une certaine préférence des Français pour la croissance douce.

Il ne s'agit pas là d'une attitude irrationnelle ; au contraire, un « nouvel économiste » y verrait le passage à un stade de **rationalité supérieure** où l'individu cesse de vouloir accumuler la plus grande quantité de biens matériels possible pour chercher à « maximiser » sa satisfaction compte tenu des moyens dont il dispose, soit exactement le comportement d'une entreprise qui ne raisonne pas en termes de **chiffre d'affaires maximum** mais de **bénéfice net**. De même, la pénurie d'énergie exige une croissance sobre, c'est-à-dire un mode de développement où, par exemple, l'on cherche moins à exporter à tout prix qu'à diminuer le contenu en importations – notamment de produits pétroliers – de nos exportations.

Une telle tendance à l'économie ne doit pas conduire à se contenter d'une croissance simplement ralentie. D'abord, *une croissance forte est encore nécessaire pour toutes les catégories de la population française qui n'ont pas encore pu accéder à un confort suffisant pour disposer pleinement de leur temps de liberté*. De ce point de vue, l'aspiration à une plus grande qualité de la vie ne saurait se concevoir sans une *relance de la politique des revenus*.

Le maintien d'un important secteur productif restera dans tous les cas inévitable dans la mesure où le commerce extérieur ne saurait se fonder sur une **organisation qui ne soit pas du type productiviste** : à l'exception, importante il est vrai, du tourisme, on peut dire que la **qualité de la vie ne s'échange pas sur les marchés internationaux**. La participation nécessaire de notre pays au commerce international suppose donc la poursuite du développement de secteurs, et notamment d'industries de haute compétitivité.

Il faut ajouter que la perpétuation de cet impératif extérieur et l'intensification de la concurrence étrangère devraient renforcer encore le caractère contraignant des logiques propres à la sphère de la marchandise. Toutes les conditions sont donc réunies pour que les sociétés occidentales évoluent vers un *dualisme* de plus en plus marqué entre la sphère du temps libre et celle de la marchandise.

La question est alors de savoir si l'on saura, à long terme, trouver un équilibre entre deux mondes difficilement compatibles.

**Au niveau de la société, le problème est d'ordre économique : dans quelle mesure la croissance des secteurs des services d'utilité individuelle ou d'utilité collective (santé) se révélera-t-elle compatible avec le maintien d'une organisation de plus en plus contraignante pour les secteurs productifs sur lesquels repose l'essentiel de notre indispensable effort d'exportation.**

Au niveau individuel, l'enjeu est plus politique et culturel. La frontière entre la sphère de la production et celle du temps libre passe en effet le plus souvent à l'intérieur même de chaque individu ; on peut craindre alors qu'il sera tenté de rejeter **individuellement** une sphère de contrainte dont il dépend **collectivement**.

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires économiques et du Plan donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits pour 1980 du **Commissariat général au Plan**.