

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

(17^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mardi 25 avril 1989

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PASCAL CLÉMENT

1. **Fin de la mission d'un député** (p. 383).
2. **X^e Plan.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 383).

M. Michel Rocard, Premier ministre.

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur de la commission des finances.

M. Jean-Paul Bachy, rapporteur pour avis de la commission de la production.

M. Robert Anselin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan.

M. Yves Chaigneau, rapporteur du Conseil économique et social.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

3. **Ordre du jour** (p. 398).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PASCAL CLÉMENT,

vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

FIN DE LA MISSION D'UN DÉPUTÉ

M. le président. Par lettre du 20 avril 1989, M. le Premier ministre a informé M. le président de l'Assemblée nationale que la mission temporaire précédemment confiée, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, à M. Jean-Pierre Luppi, député de l'Isère, prenait fin le 21 avril 1989.

2

X^e PLAN

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi approuvant le

M. Michel Rocard, Premier ministre. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, si j'ai tenu à prendre brièvement la parole devant vous à l'ouverture de ce débat, c'est pour marquer à nouveau l'attachement que j'ai pour le Plan.

Celui-ci est le X^e. Il doit être, dans notre esprit, un instrument pour nous aider à piloter dans un univers incertain, pour tirer le meilleur de nous-mêmes face à des menaces trop nombreuses.

Fluctuation des prix du pétrole, taux d'intérêt élevés, qui ont crû récemment, volatilité des changes, concurrence technologique impitoyable, dumping social, et cette menace n'est pas la moindre : nous vivons dans un monde dangereux et n'y trouverons notre voie qu'à deux conditions :

Première condition : penser nos stratégies en fonction du long terme. Comment agir sur l'emploi, comment financer la protection sociale, comment hiérarchiser les priorités fiscales ? Voilà des questions qui doivent par exemple être soustraites à la dictature du court terme.

Seconde condition : développer des réponses complexes, puisque les problèmes le sont, et associer de ce fait tous les acteurs.

La vision du long terme, la concertation permanente, voilà ce qui est nécessaire à une nation pour gagner, voilà ce qu'en France, on pratique depuis des décennies, avec des bonheurs inégaux selon les différentes périodes de notre histoire récente, sous le terme de planification.

Pour y parvenir, la démarche que nous avons adoptée il y a presque un an s'apparente à la planification d'entreprise, qui suppose réflexion stratégique, choix des priorités, capacité de réaction pendant l'exécution.

Reste que l'Etat n'est pas une entreprise, et que l'aspect macro-économique central en même temps que l'aspect régulier qui le caractérisent relèvent d'autres traitements et d'une autre écriture - vous l'aurez découvert dans le document.

Il nous a fallu aller à l'essentiel, et y aller vite. Trop, disent déjà certains. Et peut-être auraient-ils raison si l'on procédait encore comme par le passé, en mettant la planification en sommeil pendant cinq ans dès la loi adoptée - vous connaissez la procédure, nous l'avons vécue. Mais j'entends bien que désormais, plus souple, plus proche du travail gouvernemental, la planification soit permanente.

La poursuite du travail des commissions du Plan permettra tout d'abord de préciser la mise en œuvre d'orientations encore trop générales dans le domaine de l'emploi, dans la politique fiscale ou dans le renouveau du service public, pour m'en tenir à ces quelques exemples, mais parmi les plus significatifs.

La planification permanente, c'est aussi l'évaluation des politiques publiques, instrument indispensable pour progresser dans la rationalité des choix.

D'autres initiatives du même type suivront. Elles nous permettront d'ici à quatre ans un jugement mieux informé sur nombre d'interventions de l'Etat, comme la sécurité routière ou le logement.

Une planification stratégique, une planification permanente, une planification insérée dans le travail gouvernemental, voilà ce que nous avons voulu remettre immédiatement sur pied dès l'été de 1988, et sans prétendre perdre du temps pour en gagner dans l'approfondissement théorique, scientifique ou méthodologique. Le Plan qui vous est soumis répond à ces contraintes-là et à ce choix-là, celui de ne pas retarder son calendrier. Le mieux, après tout, est l'ennemi du bien, même en matière de planification.

Après son examen parlementaire, la mise en œuvre du Plan commencera aussitôt et il convient dès maintenant d'y réfléchir.

Je n'entrerai pas ici dans le détail du document dont vous allez débattre. Les rapporteurs, qui, je le sais, ont produit un excellent travail, le feront dans un instant et M. Lionel Stoléru, qui a mis toute sa passion à cette tâche, éclairera les points qui resteraient en discussion avec la compétence et le talent que vous lui connaissez. Loin de moi toute idée de me substituer à lui cette tribune.

Une chose, à mes yeux, compte par-dessus tout. C'est l'ambition de construire l'Europe telle que nous en avons besoin, telle que nous la souhaitons, telle que nous l'aimerons.

C'est cela que le Plan doit préparer : cette Europe qui définit les règles d'un jeu efficace et profitable à tous et ne se réduit pas à un élargissement du laisser-faire anarchique. Nous avons des ambitions plus hautes que d'instaurer une jungle européenne sans autre loi que celle du plus fort, et je ne doute pas que cette volonté soit celle de tous les vrais Européens.

C'est d'ailleurs si vrai que les ultralibéraux ne s'y sont pas trompés, puisqu'ils ont déposé une question préalable pour dire qu'il n'y avait pas lieu à débattre. Pas lieu à débattre du Plan ! Rien que cela. Je comprendrais fort bien que vous le critiquiez, que vous le refusiez - il y aura des cas - voire que vous y mettiez de la virulence. Tout cela serait fondamentalement compréhensible ! Mais qu'il n'y ait pas lieu à débattre, voilà qui est singulier et j'attends avec curiosité de voir, par le vote, si le R.P.R. estime avec vous qu'il n'y a pas lieu de débattre sur ce que le général de Gaulle appelait l'ardente obligation ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*) J'aurais là un intérêt politique de curiosité sympathique.

Au-delà de cette péripétie, le débat se déroulera normalement. Le Gouvernement, comme il en a l'habitude, sera ouvert à tous les amendements constructifs et compatibles avec ses propres choix - la gamme peut être large - bref, ouvert à la pensée de tous et fermé seulement aux arrière-pensées de chacun.

Et si la somme de ces dernières se découvre abusive, comme il est souvent de règle en période pré-électorale, alors, mesdames, messieurs, j'aurai recours, comme je l'ai annoncé, sans plaisir mais sans hésitation, aux moyens que la Constitution met à ma disposition.

Vous aurez compris qu'il ne s'agit nullement là d'une menace, mais tout simplement d'une évidence. Car il est évident que ce Plan revêt une grande importance aux yeux du Gouvernement, comme de sa majorité parlementaire, ainsi que l'établira tout à l'heure l'intervention de M. Pierre Mauroy.

Un Plan pour préparer la France à l'Europe et, plus tard, je l'espère, un Plan pour toute l'Europe. Oui, la planification a de beaux jours devant elle et vous de vrais débats si vous le voulez bien. Je leur laisse à l'instant la place sur le fond. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre chargé des relations avec le Parlement, monsieur le secrétaire d'Etat chargé du Plan, mes chers collègues, singulier exercice que celui de rapporter un Plan unijambiste !

Pourquoi ne pas vous faire part, monsieur le Premier ministre, de notre stupéfaction lorsque M. de Charette vint en 1987 devant la commission des finances nous expliquer que seuls les contrats de Plan, devenus d'ailleurs contrats de programme Etat-régions, étaient dignes d'intérêt dans la planification française ?

En effet, idéologie oblige, ce X^e Plan n'aurait jamais dû voir le jour, puisque le Gouvernement fit fi de la procédure de planification prévue par la loi de juillet 1982.

Le gouvernement précédent, pas plus qu'il n'avait préparé un plan national, n'avait demandé aux régions d'établir leurs plans régionaux respectifs. Seule subsistait la contractualisation entre l'Etat et les régions. Celle-ci, je le rappelle, aux termes mêmes de la loi, était subséquente, premièrement au Plan national, deuxièmement à l'élaboration des plans régionaux.

Par votre volonté, messieurs les ministres, le Plan a été remis à l'ordre du jour.

Devait-il être l'exercice traditionnel de la planification à la française - cadrage budgétaire pluriannuel sur des objectifs quantifiés, plans prioritaires d'exécution, plan d'actions prioritaires dans le VII^e Plan, politique des filières, etc. - avec, soyons honnêtes, des taux d'exécution plus ou moins honorables ? Ou devait-il être une forme de perestroïka en matière de planification, de notre cher Gosplan, dans un Etat désormais modeste, et devant préparer l'adaptation non seulement de notre économie, mais aussi de nos structures administratives à la Grande Europe ?

Comme ceux qui l'ont précédé, le X^e Plan qui nous est aujourd'hui proposé remplit quatre fonctions fondamentales : réducteur d'incertitudes, il fournit à l'Etat et aux acteurs économiques et sociaux le cadre d'une connaissance et d'une compréhension mutuelle de leurs comportements futurs ; outil de cohérence, il ordonne les diverses interventions de l'Etat et des administrations publiques en fonction d'un nombre restreint de priorités ; facteur de continuité, il inscrit, dans le moyen terme, les stratégies de l'Etat et des partenaires sociaux et ouvre la voie à leur conciliation ; enfin, et peut-être surtout, expression d'une ambition collective, il présente à la nation une vision de l'avenir, il précise les principales difficultés à lever, les grands objectifs à atteindre à l'horizon des quatre prochaines années.

Au-delà de ces traits généraux, qu'il a - soyons honnêtes - en commun avec les Plans précédents, le projet de X^e Plan n'en porte pas moins la marque d'une situation très particulière caractérisée par l'urgence et la nécessité de remédier le mieux possible à une carence, celle dont j'ai parlé tout à l'heure et qui est totalement imputable au gouvernement précédent.

Le Plan avait été abandonné en effet par le gouvernement précédent. Pour lui, le Plan était inutile, illusoire et peut-être même dangereux parce que soupçonné d'encourager l'interventionnisme. L'environnement international était jugé trop incertain, les évolutions nationales trop peu prévisibles pour

justifier des orientations à moyen terme. Seuls les ajustements spontanés des mécanismes de marché étaient réputés efficaces. Il suffisait de les laisser agir.

Ce dogmatisme néo-libéral niait les évidences. Les fluctuations de l'économie internationale n'empêchent pas que des contraintes lourdes s'imposent à la France sur le moyen terme. Elles ne sauraient obscurcir la nécessité de se préparer à les affronter. Quant au marché, il est vain de l'opposer de manière abstraite et absolue à la planification. En témoignent les efforts déployés par les grandes administrations pour programmer leur développement sur le moyen terme. Enfin, l'Etat ne saurait abdiquer toute volonté de cohérence dans la durée ni considérer que ses politiques n'ont de raison d'être que sectorielles et conjoncturelles.

Bien qu'il ait décidé de rendre sa valeur au principe de planification, le Gouvernement, tenu de remédier rapidement à l'absence de toute perspective nationale de moyen terme, s'est trouvé dans l'impossibilité d'appliquer des procédures prévues par la loi de juillet 1982. Une concertation étendue a cependant pu être menée avec les partenaires sociaux et de nombreux experts sur la base d'une esquisse à la préparation de laquelle tous les ministères avaient été associés.

A la suite de ces travaux, et malgré la brièveté des délais, le projet de Plan apparaît comme un document dense, articulé en objectifs et priorités nettement définis, abondant, sans en esquiver les difficultés, l'ensemble des grandes questions de moyen terme, qu'il s'agisse, par exemple, de l'emploi, des finances publiques, de l'équilibre des comptes sociaux ou des choix qu'implique notre engagement dans la construction de l'Europe.

Une solution a également pu être trouvée au problème de l'élaboration sous le précédent Gouvernement de contrats Etat-régions négociés en dehors de toute perspective globale et de tout cadre de priorités nationales : le contenu de ces contrats a été infléchi pour mieux correspondre aux orientations du X^e Plan. Le terme de la période d'exécution du X^e Plan a été fixé un an avant l'expiration des contrats Etat-régions, de sorte que, à l'avenir, la détermination des orientations nationales précède et conditionne celle des orientations régionales. Aujourd'hui, la coordination entre les contrats de Plan et le Plan national apparaît, certes, encore imparfaite étant donné les conditions dans lesquelles elle a dû être assurée. L'essentiel est cependant acquis : le rétablissement d'une articulation entre la planification nationale et celle de la région.

Exceptionnel par son élaboration, le projet de X^e Plan est aussi original par son contenu. Les trois éléments de base de toute planification y sont évidemment présents : l'énoncé des principales orientations de la politique économique sur le moyen terme, la détermination des grandes lignes de l'évolution des dépenses et recettes publiques, la définition des priorités nationales et tout particulièrement de celles destinées à régir l'action de l'Etat. Toutefois, aucun de ces trois volets de la planification ne donne lieu à la fixation d'objectifs quantifiés si l'on excepte un certain nombre d'engagements pris par l'Etat, notamment en matière d'éducation, qui, quoique particulièrement lourds et significatifs, n'en restent pas moins circonscrits à des domaines spécifiques.

Comment pourrait-il en être autrement ? Alors que pour l'essentiel le rythme de croissance de l'économie française est fonction de la demande étrangère qui lui est adressée, quel sens pourrait avoir la fixation d'objectifs d'évolution des agrégats macro-économiques à atteindre *a priori* ? De même les variations des recettes publiques en fonction de la croissance interdisent-elles leur programmation *ne varietur*. Quant au degré de mise en œuvre des priorités nationales, étroitement lié aux marges de manœuvre budgétaires, il ne peut pas non plus être décrit à l'avance sur la base d'échéanciers contraignants.

Il ne s'agit donc plus, comme cela a pu être le cas lors de plans précédents, d'afficher des objectifs optimistes de croissance économique, de progression des dépenses publiques, de réalisation de programmes physiques d'équipement collectif, par analogie avec les courbes ascendantes d'un « Gosplan » d'ailleurs soumis à de rudes critiques dans son pays d'origine. L'engagement du Plan est à présent plus modeste dans la forme mais aussi plus effectif et plus courageux sur le fond. Il porte sur des stratégies de politique macro-économique, de gestion des finances publiques, de mise en œuvre des priorités nationales, stratégies qui se définissent

par la cohérence et l'articulation des moyens, par l'identification des rapports-clefs à établir entre les différentes variables économiques, par la mise en évidence d'options ou de choix, et non par un catalogue de normes et de mesures dont le respect ne saurait en tout état de cause être garanti à l'avance dans une économie ouverte.

Cette conception stratégique du Plan n'est du reste que le point d'aboutissement d'une longue évolution au cours de laquelle les exigences de l'« ardente obligation » ont dû progressivement être conciliées avec les contraintes découlant de l'ouverture croissante de notre économie sur le monde extérieur.

Deuxième élément : la stratégie macro-économique de ce Plan.

La stratégie macro-économique définie par le Plan part d'un constat qui n'est guère contestable. Grâce à l'assainissement en profondeur entrepris à partir de 1983, la France va mieux, dans un environnement international qui, malgré ses déséquilibres persistants, apparaît désormais porteur. Mais le rétablissement de l'économie française ne sera acquis que si trois grandes contraintes sont desserrées : celle du déséquilibre des paiements extérieurs, celle de l'étroitesse des capacités productives, celle de l'endettement des entreprises et de l'Etat.

Pour alléger ces contraintes, trois choix sont faits par le projet de Plan : en faveur de la maîtrise de l'inflation, de l'investissement et de la rigueur budgétaire.

La maîtrise de l'inflation doit permettre à la France de garder les avantages qu'elle a récemment conquis en matière de compétitivité prix et coûts salariaux. Le projet de Plan fixe en ce domaine une orientation particulièrement ambitieuse : rechercher l'alignement sur la meilleure performance européenne, c'est-à-dire celle de la R.F.A., avec laquelle nous enregistrons encore un écart d'inflation de plus d'un point.

L'investissement devra, quant à lui, croître à un rythme double de celui de la production. Il devra assurer l'extension et la modernisation de nos capacités de production au niveau requis par leur adaptation quantitative et qualitative à l'évolution de la demande mondiale, tout particulièrement dans le secteur des biens industriels. C'est en effet au volume insuffisant et à la mauvaise orientation de l'investissement manufacturier que l'on doit, semble-t-il, les pertes de marché à l'exportation et le relèvement du taux de pénétration à l'importation, qui figurent parmi les tendances les plus préoccupantes de l'évolution économique récente.

La maîtrise de l'inflation et la progression de l'investissement seront à la fois accompagnées et renforcées par le maintien d'un effort raisonnable de modération salariale et la poursuite du redressement des marges des entreprises jusqu'à leur stabilisation en fin de période du Plan à un niveau à peu près égal à celui d'avant le premier choc pétrolier. Ainsi pourront être assurés tant l'assainissement définitif de la situation des entreprises que l'allègement de leur endettement.

Quant à la gestion des finances publiques, elle sera soumise à l'impératif d'une réduction régulière du déficit sur chacun des exercices de la période 1989-1992, le projet de Plan visant le retour à une situation de stabilité du poids de la dette dans le P.I.B. Ce qui implique, au cas malheureusement fort probable où les taux d'intérêt réels resteraient supérieurs à la croissance de l'économie, de maintenir le déficit nettement en deçà du volume global de la charge de la dette. Le principe retenu apparaît dès lors nettement plus rigoureux que celui de l'équilibre « hors charge de la dette ».

Il définit toutefois une discipline nécessaire. Le niveau actuel d'endettement de l'Etat entraîne en effet mécaniquement une progression des dépenses au titre de la charge de la dette de l'ordre de 10 milliards par an, à comparer aux 35 milliards de recettes nouvelles que génère à législation fiscale constante une croissance économique de 3 p. 100. La charge de la dette ampute donc de près du tiers les marges de manœuvre budgétaire, même dans une hypothèse de croissance relativement favorable. D'autres avantages peuvent par ailleurs être également attendus de la réduction du déficit : l'effet d'éviction des emprunts d'Etat sur le marché financier peut s'en trouver limité et la baisse des taux favorisée.

La gestion rigoureuse des finances publiques envisagée pour la durée du Plan ne se traduira pas seulement par la réduction du déficit budgétaire, mais aussi par la stabilisation globale des dépenses. Le projet de Plan propose que l'ensemble des dépenses de l'Etat, des organismes de sécurité

sociale et des collectivités locales augmentent moins vite que la production nationale. Etant donné que les comptes sociaux progresseront au moins comme le produit intérieur brut et en l'absence d'un freinage des dépenses des collectivités locales, c'est sur l'Etat que reposera probablement l'essentiel de la charge de cette modération. Des choix budgétaires difficiles devront dès lors être faits au profit des priorités dégagées par le Plan.

Maîtrise de l'inflation, développement de l'investissement, gestion rigoureuse des finances publiques, ces trois conditions sont indispensables pour entraîner l'économie française dans l'enchaînement vertueux des mécanismes d'une croissance stable et durable parce que compétitive.

L'ambition du projet de Plan est de maintenir grâce au respect de ces trois conditions un taux de croissance à peu près égal à celui de nos principaux partenaires tout en rétablissant l'équilibre de la balance commerciale. Si ce résultat était atteint en fin de période du Plan, il s'agirait là incontestablement d'un succès éclatant étant donné les tendances récemment constatées dans l'évolution de notre solde industriel. Mais il convient de rappeler que l'équilibre le plus significatif économiquement n'est pas celui des échanges industriels mais plutôt celui de la balance courante.

Troisième question de fond : l'emploi.

Si la stratégie de croissance compétitive proposée par le Plan ne peut manquer de s'imposer à tous les acteurs économiques et sociaux comme une ardente obligation nationale, c'est pour une raison fondamentale : c'est en elle que réside le seul moyen efficace de la reconquête durable d'un haut niveau d'emploi.

L'emploi, qui est au cœur de la stratégie définie par le projet de Plan, représente en effet le défi majeur à relever au cours des quatre prochaines années. Sa reconquête suppose, il faut le souligner, un rythme de croissance élevé. Si la productivité du travail devait, au cours de la période du Plan, progresser au même rythme que pendant les années 1979 à 1986, soit 2,3 p. 100, c'est une croissance du P.I.B. de l'ordre de 3 p. 100 qui serait nécessaire pour assurer la création des 160 000 emplois nets requis chaque année pour permettre la seule stabilisation du chômage.

Plusieurs actions peuvent cependant être menées pour enrichir le contenu de la croissance en emplois.

Le projet de Plan en recense principalement trois : l'abaissement du coût du travail, l'aménagement et la réduction du temps de travail, le développement des services.

Selon le projet de Plan, l'abaissement du coût du travail par allègement des charges sociales pesant sur les employeurs permettrait de mettre à jour certains gisements d'emplois, notamment dans le tertiaire marchand. Il est vrai que, dans certaines branches relevant essentiellement du secteur tertiaire, un lien relativement fort peut être constaté entre salaires et emplois. Il n'en reste pas moins que toute politique d'amélioration de l'emploi par abaissement du coût salarial rencontrera vite ses limites : les emplois ainsi créés ne sont pas nécessairement de bons emplois. Ils relèvent moins d'un traitement économique du chômage que de son traitement social, du reste nécessaire. On ne saurait en outre négliger que les coûts salariaux français sont à présent compétitifs avec ceux de nos principaux partenaires et que, globalement, le niveau des salaires ne peut être considéré en France comme un obstacle à l'emploi.

Bien plus prometteuses apparaissent en revanche les mesures combinant la réduction du temps de travail et l'allongement de la durée d'utilisation des équipements : ces mesures présentent un intérêt à la fois social et économique, notamment dans les secteurs à forte intensité capitalistique ou soumis à des tensions durables sur les capacités de production.

Quatrième élément de ce Plan : l'insertion dans la dynamique européenne.

S'il a comme ambition première de répondre au défi de l'emploi par une stratégie de croissance définie d'abord dans le cadre national, le projet de Plan n'en est pas moins le premier à lier aussi étroitement ses orientations et ses options au contexte des négociations européennes. Que la construction européenne représente une fin en soi ou qu'elle soit surtout le moyen d'une plus grande prospérité, il est clair que l'imminence d'une circulation des biens, des personnes et des capitaux complètement affranchie des multiples obstacles fiscaux, techniques et juridiques qui l'entravent constitue pour notre pays une puissante incitation à accélérer sa marche vers

la modernité. A l'échelle de la Communauté, c'est un gain de croissance global de l'ordre de 6 p. 100 qui en est attendu à moyen terme. Toutefois, quelles que soient les possibilités de croissance supplémentaires qu'elle peut offrir, on ne saurait oublier que l'intégration au grand marché communautaire est aussi source de contraintes nouvelles du point de vue économique comme du point de vue social.

Parmi celles-ci, je souhaiterais en évoquer deux. La première découle de notre participation au mécanisme de change du S.M.E. Elle implique le maintien de la parité du franc avec le deutsche mark et corrélativement l'alignement de notre taux d'inflation sur celui de la R.F.A. Ne risquons-nous pas dans ces conditions de nous trouver de fait placés dans une zone mark et de subir des disciplines conçues en fonction d'une économie ouest-allemande caractérisée à l'inverse de la nôtre par une forte compétitivité industrielle et un faible dynamisme démographique ? Il apparaît à cet égard essentiel que nous sachions veiller à un développement plus équilibré de la construction européenne dans le domaine monétaire.

Une seconde contrainte du marché unique réside dans l'obligation qui nous est faite d'harmoniser à terme notre fiscalité avec celle de nos partenaires. Cette harmonisation exigerait en particulier le rééquilibrage de nos prélèvements fiscaux, c'est-à-dire une réforme fiscale de grande ampleur, ce qui m'incite à m'arrêter quelque peu sur ce problème.

Le projet de plan prévoit, je cite, que « 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 ».

Et le projet de plan explicite cet objectif en soulignant que la contribution de l'impôt sur le revenu aux recettes de l'Etat est, par comparaison avec la situation que connaissent les autres pays de l'O.C.D.E., relativement limitée et d'une concentration forte sur un nombre restreint d'assujettis. Cela laisse entendre, du moins me semble-t-il, que, d'une part, une augmentation du rendement de cet impôt est souhaitée et que, d'autre part, celle-ci ne pourrait guère provenir que d'une augmentation du nombre des contribuables.

Une telle perspective serait au demeurant cohérente avec l'institution d'une retenue à la source pour l'impôt sur le revenu, que le projet de plan évoque par ailleurs.

Cela me semble appeler deux séries d'observations.

Tout d'abord, s'agissant de la T.V.A., il est clair que l'institution prochaine du marché unique européen conduira nos finances publiques à consentir des sacrifices, notamment en matière de taux. Je rappelle en effet que la Commission de Bruxelles a proposé l'institution de deux taux : un taux minoré de 4 à 9 p. 100 et un taux normal de 14 à 20 p. 100.

Je passe sur le point de savoir si de telles fourchettes, de par leur ampleur, sont pleinement compatibles avec l'institution d'un marché unique sans frontières fiscales.

Sans aller plus avant sur ce point, et pour ne retenir que les propositions de la Commission sans m'interroger davantage sur leur pleine validité, il est certain que la France devra faire un effort important s'agissant du taux majoré et du taux intermédiaire.

Dès lors, une question se pose : sur quelles priorités portera cet effort ? S'agira-t-il du taux majoré, dont chaque point rapporte environ 1,8 milliard et qui, à terme, devrait disparaître ? S'agira-t-il du taux normal, nettement au-dessus de la moyenne de la fourchette préconisée par la Commission et dont chaque point « pèse » plus de 20 milliards ?

Par ailleurs, on peut s'interroger sur les répercussions qu'à l'inverse ne manquera pas d'entraîner une augmentation de la T.V.A. sur la compétitivité de l'appareil industriel et commercial de certains de nos partenaires. Il est, en effet, probable que celle-ci trouvera sa compensation dans une baisse substantielle de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, ce qui rendra leurs entreprises d'autant plus concurrentielles.

Je prends un exemple précis. Si l'Allemagne fédérale augmente de deux points son taux normal, qui est aujourd'hui de 14 p. 100, cela lui apportera des rentrées substantielles qui lui permettront d'accorder des exonérations de l'impôt qui correspond à notre taxe professionnelle ou de réduire l'impôt sur les sociétés, d'où une compétitivité accrue de ses entreprises dans le cadre du grand marché.

Il s'agit là de problèmes qui font actuellement, je le sais, l'objet de négociations avec nos partenaires. Et je ne souhaite pas compliquer la tâche du Gouvernement par des questions dont la solution dépend d'accords qu'il est précisément en train de négocier. Je crois cependant que, dans le cadre d'un débat comme celui d'aujourd'hui, ces problèmes ne peuvent rester dans l'ombre.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, je vous renvoie, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, aux développements que j'ai consacrés, dans mon rapport, aux problèmes que ne manquerait pas de susciter la recherche d'un rendement nettement accru de cet impôt.

En effet, il convient de voir les choses en face. Un accroissement sensible du rendement de l'impôt sur le revenu ne pourrait être obtenu que de deux manières : ou bien en demandant plus à ceux qui estiment déjà payer beaucoup, ou bien en appelant à contribuer davantage ceux qui, à l'heure actuelle, ne contribuent pas ou contribuent peu.

Je pense qu'il ne serait guère raisonnable d'accroître la pression fiscale sur le petit nombre des contribuables qui fournissent l'essentiel des rentrées, notamment du fait de l'importance de la fraude fiscale qui sévit encore dans notre pays.

En revanche, je crois qu'il convient d'admettre que les foyers fiscaux actuellement non imposables ne pourraient, du fait de leur faible niveau de revenu, acquitter un impôt sur le revenu autre que symbolique. L'extension du nombre des contribuables n'apparaît donc, en tout état de cause, guère rentable.

Pour fixer un ordre de grandeur, je voudrais faire observer à nos collègues qu'une hypothèse inverse - prenons pour exemple l'exonération de 20 p. 100 des contribuables actuels - ne coûterait que 4,4 milliards de francs, soit seulement un cinquième de la diminution de un point de la T.V.A. au taux normal. L'extension dans les mêmes proportions du nombre de contribuables rapporterait, quant à elle, encore moins.

Ces considérations m'amènent à dire un mot sur le projet d'institution d'un prélèvement à la source en matière d'impôt sur le revenu. J'estime, pour ma part, qu'une telle réforme ne saurait être envisagée qu'avec la plus extrême prudence.

Je passe sur les modalités techniques de son institution. Celles-ci seraient certainement très délicates à mettre en œuvre : il suffit pour s'en convaincre de songer aux implications du passage du système actuel, où l'impôt est acquitté en moyenne dix-huit mois après la perception du revenu correspondant, à un système où l'impôt est acquitté en temps réel.

Je m'attacherai uniquement au fond de l'affaire. Je crois pouvoir dire avec une certaine solennité que, si l'institution d'une retenue à la source devait se présenter comme une simple technique d'accompagnement d'une extension du nombre des contribuables - cela dans un contexte de progression modérée du pouvoir d'achat - sa mise en place heurterait de front la volonté, par ailleurs affirmée, de maîtriser l'inflation et de diminuer les charges des entreprises.

Il est en effet probable que les millions de salariés qui, actuellement, ne paient pas d'impôt sur le revenu ne manqueraient pas, en cas d'institution d'un prélèvement à la source, de se retourner vers leurs employeurs pour maintenir leurs rémunérations à leur niveau antérieur.

C'est pourquoi je fais mienne l'observation du Président de la République dans sa *Lettre aux Français*, qui, s'agissant de l'impôt sur le revenu, a souhaité que l'on en reste où nous en sommes sans « toujours brasser la même eau ».

Cinqième point : les priorités.

Pour conforter le choix stratégique qu'il opère en faveur d'une croissance compétitive, riche en emplois et profitant de la dynamique du grand marché européen, le projet de Plan identifie cinq priorités nationales qualifiées de grands chantiers.

Deux de ces grands chantiers ont pour objet d'asseoir dans le long terme les ambitions de la France dans la course à la compétitivité. Il s'agit, d'une part, de la formation et, d'autre part, de la recherche.

La formation constitue la priorité des priorités. Au cours de la période du Plan, il est en particulier prévu de diminuer au moins de moitié le taux d'exclusion, de conduire trois élèves sur cinq au niveau du baccalauréat et d'assurer l'accueil de 20 p. 100 d'étudiants supplémentaires dans l'enseignement supérieur.

Pour assurer la réalisation de ces objectifs, des moyens financiers de grande ampleur seront dégagés en faveur de l'éducation, à raison de quatre milliards de francs supplémentaires chaque année. Toutefois, des incertitudes subsistent et des éclaircissements sont attendus de la part du Gouvernement quant au contenu précis de cette enveloppe et quant à l'évolution budgétaire, qualifiée de « normale » par le projet de Plan, à laquelle elle viendra s'ajouter.

En matière de recherche, l'objectif est de parvenir à un effort national de l'ordre de 3 p. 100 du P.I.B. afin de garantir une mise à niveau de la France par rapport à ses principaux concurrents à l'horizon 1993.

Les trois autres grands chantiers visent plus particulièrement au renforcement de la cohésion sociale : il s'agit de la solidarité, de l'aménagement du territoire et du service public.

S'agissant de la solidarité, quelques remarques s'imposent.

Dans la ligne des engagements pris devant le pays par le Président de la République pendant la campagne présidentielle, le projet de Plan affirme avec force le principe du maintien de notre système de protection sociale. Si le choix des Français en faveur d'une forte protection sociale s'est clairement affirmé le 8 mai dernier, reste à en déterminer les modalités de financement.

On a parfois dit que le projet de Plan était vague, voire flou. Ce reproche, si tant est qu'il soit justifié, ne saurait en tout cas s'appliquer aux développements relatifs au financement de la solidarité. En effet, sur ce point, le texte du projet est particulièrement clair.

Il indique :

Premièrement, que le maintien d'une forte progression sociale ne pourra être réalisé qu'au prix d'un certain coût ;

Deuxièmement, qu'il ne saurait être question d'obérer pour autant la compétitivité des entreprises ;

Troisièmement, que, si c'est nécessaire - et j'insiste sur ce point, cela ne se fera que si c'est nécessaire -, un prélèvement assis sur tous les revenus sera institué.

Bien entendu, le recours à un tel prélèvement, qui n'a, je le répète, rien d'inéluctable, n'interviendra qu'en parallèle avec d'autres mesures propres à assurer la pérennisation de notre système social, qu'il s'agisse de la santé, de la vieillesse ou de la famille.

A cet égard, les pistes qui sont tracées dans le projet de Plan, qu'il s'agisse d'engager rapidement le processus d'adaptation de nos régimes de retraite, d'améliorer la maîtrise des dépenses de santé, de poursuivre l'effort en faveur des familles ou de renforcer l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion sociale, contiennent en filigrane toute une série de mesures courageuses qui nécessiteront un vaste effort de dialogue et une réelle volonté de négociation de la part des partenaires sociaux comme de l'Etat.

Les orientations tracées par le projet de Plan pour les quatre années à venir devront se traduire par des choix économiques et sociaux de grande ampleur, à la mesure des transformations qu'impose l'entrée dans le marché unique avec tout ce qu'elle implique : l'accélération de l'intégration européenne et l'ouverture accrue de notre économie à un environnement plus concurrentiel.

Pour terminer la présentation du rapport de la commission des finances, je voudrais aborder trois questions ouvertes relatives à des choix qui sont la traduction des orientations tracées par le projet de Plan. Il me semble de bon ton de le faire, puisque ces choix ont donné lieu à des discussions, tant en commission qu'au sein des groupes. Je souhaite donc que nous ayons un vrai débat sur ces questions dont l'intérêt est réel.

La première question a trait au rôle de l'Etat dans la construction de l'Europe.

La France a, de 1973 à 1983, selon les chiffres du C.E.R.C. qui figuraient d'ailleurs dans le rapport originel du X^e Plan, très largement réaffecté une partie de la valeur ajoutée à la progression salariale. De 1983 à 1987 - il s'agit des derniers chiffres connus - cette affectation de la valeur ajoutée a été plutôt orientée vers les investissements.

M. Christian Cabai. C'est parfait !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur. Aujourd'hui, il convient de retenir à cet égard trois orientations, qui peuvent apparaître contradictoires, mais qu'il faut pourtant apprendre à gérer ensemble.

Première orientation : il faut passer de l'investissement de compétitivité à l'investissement de croissance, de capacité. Depuis quelques années, et en particulier depuis quelques mois, l'industrie française passe des investissements de compétitivité, c'est-à-dire, dans une version purement libérale, de la seule recherche de marges pour les entreprises, à des investissements de productivité.

Deuxième orientation - et elle est au cœur de votre Plan, monsieur le secrétaire d'Etat - l'affectation de la valeur ajoutée à la création d'emplois par la minoration de charges sociales pour de nouveaux emplois, cela afin de susciter la création d'emplois dans le secteur des P.M.E., P.M.I., du commerce et de l'artisanat, donc dans tout le secteur du tertiaire marchand.

La troisième orientation, qui a fait l'objet d'un amendement que j'ai rédigé, entre autres, avec MM. Dominique Strauss-Kahn, Jean Le Garrec et Jean-Marie Cambacères, après une négociation de plusieurs mois avec le Gouvernement, concerne l'affectation de cette valeur ajoutée au partage social.

Il faut faire en sorte que les travailleurs qui apportent les gains de productivité dans l'économie française puissent aussi, à un moment donné, sur la base d'un consensus social et d'une recherche de partenariat entre l'Etat, les entreprises privées et les syndicats, avoir du « grain à moudre », selon l'expression d'un ex-grand dirigeant syndical français. La majorité relative de la commission souhaiterait - et c'est le sens de l'amendement qu'elle a adopté il y a une semaine - que le Gouvernement se prononçât sur le contenu de ce grain à moudre, et qu'il figure dans le Plan.

La deuxième question ouverte porte sur l'économie mixte. Et il serait pour le moins curieux de faire un procès d'intention à la majorité sur cette question.

Tous ceux qui ont dirigé la France savent qu'il s'agit d'un pays à faibles capacités capitalistiques, mais ne refaisons pas l'histoire à la façon de Max Weber en expliquant que le capitalisme français est plus faible que celui des pays marqués par le protestantisme. Cela dit, notre pays se caractérise par le fait suivant : quel que soit le gouvernement, l'Etat français a toujours cherché, par des dotations en capital, à impulser le dynamisme de notre économie.

Des choix ont certes été effectués à un certain moment de notre histoire, mais, à mon avis, nous devons pouvoir « conjuguer » secteur privé et secteur public.

M. Jean-Paul Planchou. Très juste !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur. Le secteur public doit en particulier impulser tout le secteur des P.M.E.-P.M.I. et ne pas vivre en complète autonomie. Je tenais à rappeler cette nécessité souhaitée par la majorité de nos collègues.

Si nous avons déposé un amendement sur cette question, ce n'est pas par volonté idéologique...

M. Christian Cabai. Non, c'est par dogmatisme !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur. ... c'est simplement pour rappeler la faiblesse structurelle du capitalisme français et la nécessité du rôle moteur que doit jouer l'Etat dans la solidification de l'entreprise France.

La troisième question ouverte est celle qui me tient peut-être le plus à cœur en tant que rapporteur du budget de l'aménagement du territoire et c'est la raison pour laquelle j'ai déposé un amendement à ce sujet : elle concerne l'Europe des régions, l'Europe des communes.

Je vais peut-être choquer en disant cela, mais la France, l'espace français craque de partout parce que, curieusement, les politiques ne s'occupent pas de ce qui se passe dans la majorité des collectivités territoriales françaises.

La France compte 28 400 communes de moins de mille habitants. Mais comment une collectivité locale de moins de 1 000 habitants peut-elle agir ?

M. Jean-Pierre Brard. Il faut respecter leur liberté !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur. Quel va être, dans le cadre du grand marché intérieur, le poids des régions françaises face aux Länder allemands, aux autonomies espagnoles, aux grandes régions de la majorité des pays d'Europe ?

Enfin, la France compte plus de niveaux de gestion de ses collectivités que n'importe quel autre pays d'Europe : la commune, le département, la région, l'Etat - et, désormais la

Communauté ! J'ajoute que nos structures étant souvent inadéquates, nous avons inventé les syndicats intercommunaux. Cette multiplicité de structures accroît d'autant les frais fixes.

Nous avons donc déposé un amendement sur ce point qui préconise au Gouvernement de négocier une adaptation des collectivités territoriales. En tout état de cause, il serait pour le moins curieux de parler de compétitivité de notre économie, de nos entreprises, et jamais de l'adaptation et de la compétitivité de nos collectivités territoriales en Europe.

M. Jean-Marie Cambacérès et M. François Hollande. Très juste !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur. Nous devons avoir ce courage. Pour cela, il nous faudra probablement partir des grandes villes, des métropoles de niveau européen, et voir comment nous pourrions essayer d'édifier des régions autour de ces métropoles, en créant, bien entendu, des réseaux de villes, des réseaux de solidarité jusqu'aux petites villes. *(Exclamations sur les bancs du groupe communiste.)* Il est indispensable que nous le fassions, et c'est de la responsabilité du Gouvernement pendant les quatre années qui viennent.

M. Marc Dolez. Très bien !

M. Jean Le Garrec. Cela fait plaisir au maire de Lille !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur. Sans toucher à l'existence même des communes, il devrait être possible de revoir les compétences des collectivités territoriales, les compétences des communes, en matière économique, en matière d'urbanisme, à partir d'un seuil fonction d'un nombre donné d'habitants. Il est dommage que la récente loi sur les communautés urbaines ne concerne que les villes de plus de 100 000 habitants, lesquelles sont, malheureusement, peu nombreuses.

M. Jean-Pierre Brard. Vous êtes un ogre, vous voulez tout manger !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur. Cette réflexion doit donc avoir lieu. Ce travail doit être entrepris.

M. Léonce Deprez. Chiche !

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur. Je souhaiterais donc, monsieur le secrétaire d'Etat, ainsi que tous mes collègues, puisqu'il s'agit d'un débat qui traverse tous les groupes, que vous nous apportiez quelques éléments de réponse sur ces différentes questions ouvertes.

Par l'ambition de ses objectifs, par la cohérence de sa stratégie, par le souci de cohésion sociale et d'efficacité économique qui l'inspire, le projet de Plan répond aux questions essentielles que se pose la société française.

Comment retrouver progressivement un haut niveau d'emploi, assurer la stabilité et le dynamisme de la croissance, desserrer la contrainte extérieure, élever le niveau d'éducation, de formation et de recherche, veiller à ce que le progrès social accompagne le progrès économique ?

En traçant les perspectives d'un effort collectif à la mesure de toutes ces tâches, le projet qui nous est présenté restitué à la planification toute son efficacité et sa valeur. La représentation nationale ne saurait se soustraire à l'invitation qui lui est faite de contribuer à ce renouveau de l'idée de Plan si intimement liée depuis la Libération à l'histoire de notre progrès social et économique. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Bachy, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

M. Jean-Paul Bachy, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'exercice auquel le Parlement est soumis à l'occasion de l'examen de ce X^e Plan est salutaire, mais il n'est pas facile...

M. Michel Barnier. Ça, c'est sûr !

M. Jean-Paul Bachy, rapporteur pour avis. ... car il nous a fallu faire vite.

M. Michel Barnier. Trop vite !

M. Jean-Paul Bachy, rapporteur pour avis. Toutefois, l'exercice auquel le Gouvernement a dû faire face a certainement été plus difficile encore.

M. Michel Barnier. Ça, c'est possible !

M. Jean-Paul Bachy, rapporteur pour avis. Nous avons entendu, lors des débats en commission, un certain nombre de critiques de la part de l'opposition sur les conditions dans lesquelles ce X^e Plan avait été élaboré. Je voudrais y répondre, en rappelant quelques faits.

D'abord, la préparation du Plan aurait dû commencer au mois de juin 1987 pour que les délais réglementaires soient respectés. Or, le Gouvernement de l'époque n'a rien fait !

Ensuite, la réforme de la loi de 1982 annoncée par Jacques Chirac au début de l'année 1988 n'a jamais vu le jour.

Enfin, à partir de 1986, le suivi du IX^e Plan lui-même n'a pas été assuré, puisque aucun rapport d'application concernant l'exécution des programmes prioritaires n'a été présenté en 1986 et en 1987.

Le mérite du nouveau gouvernement investi en juin dernier a donc été d'autant plus grand de réaliser ce tour de force en quelques mois et de rattraper le temps perdu. Il l'a fait en affirmant dès le début sa volonté de rendre au Plan la place qu'il n'aurait jamais dû perdre. Il a également rendu moins bureaucratique ses modes d'élaboration. En ce sens, il a fait, je crois, un bon travail.

Le texte du X^e Plan comporte peut-être quelques manques, et nous y reviendrons. Toutefois, il a au moins un triple mérite.

D'abord, ce texte éclaire le cadre dans lequel va s'opérer d'ici à 1993 l'ouverture des frontières et la réalisation du grand marché communautaire. En ce sens, il prend pleinement en compte la contrainte internationale et l'environnement dans lequel notre pays se situe.

Ensuite, il définit les grands axes de l'action gouvernementale et les priorités sur lesquelles le pays doit s'engager. En ce sens, il trace des perspectives claires pour que nous puissions assurer notre indépendance nationale et préparer lucidement notre avenir.

Enfin, la démarche qui a été choisie par le Gouvernement dès son entrée en fonctions l'année dernière a été d'assurer la continuité de la contractualisation avec les régions. C'était un élément important pour assurer un partage équilibré des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire.

Certes, il manque au texte qui nous est proposé un certain nombre d'éclairages. C'est vrai notamment pour mesurer l'impact par grands secteurs d'activité des options qui sont prises. Dans le cadre de ses compétences, la commission de la production et des échanges, après en avoir discuté et après avoir auditionné le commissaire au Plan, a donc souhaité appeler l'attention du Gouvernement sur un certain nombre de points plus spécifiques.

D'abord, s'agissant du secteur industriel, elle a insisté notamment sur trois points.

Premièrement, la commission a souligné l'importance des petites et moyennes entreprises dans la création d'emplois et dans l'innovation.

Deuxièmement, elle a souhaité le renforcement du rôle des grandes entreprises françaises, notamment celles des secteurs de pointe, dans les programmes communautaires de haute technologie. Nous y jouons souvent un rôle moteur, mais nous devons encore tirer davantage bénéfice de cette situation.

Troisièmement, la commission a estimé que l'équilibre doit être trouvé entre le public et le privé pour l'investissement industriel.

Concernant l'agriculture, notre commission souhaite également insister sur trois points.

Il est d'abord nécessaire de réaffirmer les principes de base de la politique agricole commune, c'est-à-dire avant tout la préférence communautaire, malheureusement trop souvent malmenée, et l'extrême fermeté qu'il convient de manifester dans les négociations engagées avec les partenaires extérieurs à l'Europe, notamment les Etats-Unis d'Amérique, pour tout ce qui a trait aux grands échanges internationaux.

Il est ensuite urgent de prendre des mesures de soutien afin d'éviter la désertification d'un certain nombre de zones rurales.

Il faut enfin rechercher une plus grande cohérence entre l'activité agricole et son environnement industriel. Notre industrie de l'équipement et notre industrie agro-alimentaire souffrent de certaines faiblesses. L'agriculture française ne pourra jouer pleinement son rôle dans la construction de l'Europe et dans l'environnement international que si elle

s'appuie, en amont et en aval, sur des secteurs industriels cohérents et bien intégrés par rapport à la production agricole elle-même.

D'autres éclairages ont été apportés lors de nos discussions en commission, par exemple sur l'importance stratégique du secteur des transports. Plusieurs de nos collègues ont ainsi souligné le caractère déterminant des réseaux de trains à grande vitesse, de l'activité portuaire ; d'autres ont évoqué les problèmes spécifiques des transports dans la région parisienne. Je les ai, à cet égard, renvoyés au rapport qui va être discuté ces tout prochains jours devant le conseil national des transports et qui trace les grandes lignes de ce que doit être la politique des transports publics dans le cadre du X^e Plan. D'autres intervenants ont souligné le rôle positif, et qui doit être renforcé, de certaines activités. Je ne citerai qu'un seul exemple, celui du tourisme, qui crée des richesses dans certaines régions et contribue à l'équilibre de notre balance des échanges !

Deux interrogations subsistent enfin.

Le précédent gouvernement a créé, du fait du laxisme qui a prévalu pour le suivi du IX^e Plan et la préparation du X^e, les conditions d'une désynchronisation de calendrier entre les engagements pris dans le cadre des contrats Etat-régions et la préparation du X^e Plan. Au-delà des conventions déjà passées entre l'Etat et les régions, pouvez-vous, monsieur le secrétaire d'Etat, nous donner une idée plus précise des marges de manœuvre financières dont dispose l'Etat dans les quatre ans qui viennent pour concrétiser les grandes priorités nationales sur lesquelles il s'engage aujourd'hui ?

Ma deuxième question concerne les rapports entre le Gouvernement et le Parlement : de quelle façon, monsieur le secrétaire d'Etat, comptez-vous travailler avec le Parlement pour assurer le suivi de l'application du Plan ? L'engagement a été pris de déposer devant le Comité économique et social un rapport intérimaire qui sera débattu. Pensez-vous qu'il soit possible de faire mieux encore, c'est-à-dire que le Parlement dispose chaque année, lors du débat budgétaire, d'un rapport d'application du Plan qui nous permettrait de donner à tout le dispositif une plus grande cohérence, ce que d'autres, avant nous, entre 1986 et 1988, ont refusé de faire, en contradiction avec les obligations pourtant inscrites noir sur blanc dans la loi de 1982 ?

Vos réponses à ces deux questions, monsieur le secrétaire d'Etat, seraient susceptibles de désamorcer les critiques *a priori* adressées en commission par certains de nos collègues au projet de X^e Plan. J'observe d'ailleurs que les autres groupes n'ont jamais formulé de véritable contre-proposition d'ensemble à ce texte. Cela signifie bien que ses mérites l'emportent largement sur les réserves ou les critiques qui peuvent être formulées à son égard.

Il est en effet débarrassé de tout *a priori* idéologique. C'est un texte lucide, réaliste, qui s'engage clairement sur l'avenir. C'est pourquoi, après un large débat, la commission de la production et des échanges a, dans sa majorité, approuvé le document qui nous est présenté. Je souhaite que l'Assemblée fasse de même. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Robert Anselin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Robert Anselin, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales saisie pour avis du projet de loi approuvant le X^e Plan, a examiné les aspects du rapport qui y est annexé avec le souci d'analyser tout ce qui est de sa compétence, sans pour autant se contenter de traduire des préoccupations spécifiques.

La commission s'est intéressée aux développements que le projet de Plan consacre à l'emploi et au partage social, à l'Europe sociale, à l'Europe culturelle et, bien entendu, aux deux grands chantiers qui entrent dans sa compétence : « éducation et formation » et « solidarité ». Elle l'a fait avec le souci constant de ne pas perdre de vue la philosophie essentielle d'un Plan dont le rôle est de tracer des perspectives cohérentes entre elles.

Cette démarche s'est imposée car il n'existe pas de volet social ni de volet culturel susceptibles d'être étudiés à part parce qu'ils seraient aisément « isolables ». Au contraire, il est évident que les préoccupations dont il s'agit, singulière-

ment celles relatives au travail et à la solidarité, ont été à la base même de la réflexion qui débouche sur le projet soumis à l'Assemblée nationale.

Aussi, pour marquer clairement mon souci de me situer dans une démarche d'ensemble, mes propos suivront un ordre calqué sur celui adopté pour exposer le contenu même du Plan.

Tout d'abord, dans le cadre d'une stratégie de croissance pour la France, le X^e Plan exprime prioritairement une volonté de concilier l'objectif central de reconquête d'un haut niveau d'emploi avec les exigences du progrès social.

Grâce au dynamisme retrouvé de notre économie, la situation de l'emploi a connu en 1988 une incontestable amélioration qui se prolonge au début de cette année. Elle n'en conserve pas moins des caractéristiques fondamentalement préoccupantes qui justifient la place centrale réservée par le Plan à l'objectif de reconquête d'un haut niveau d'emploi.

Les perspectives démographiques impliquant l'arrivée de nombreux jeunes sur le marché du travail et la généralisation du travail féminin se conjuguent pour créer une tendance spontanée à l'extension du chômage au cours des prochaines années. Cette tendance est encore renforcée par le comportement général des entreprises françaises qui, en dépit d'une évidente modération des coûts salariaux, continuent de promouvoir une stratégie de développement fortement capitalistique économisant le travail.

La lutte contre le chômage demeure ainsi un impératif prioritaire pour la société française, comme l'a d'ailleurs encore rappelé M. le Premier ministre la semaine dernière. Mais cette lutte ne saurait être menée à n'importe quel prix, et notamment au détriment de la cohésion sociale. Celle-ci est bien entendu mise en péril par l'aggravation du chômage, qui multiplie les situations de précarité. Mais elle peut l'être tout autant si l'amélioration apparente des statistiques de l'emploi repose, pour l'essentiel, sur le recours abusif à des formules d'insertion - rémunérées à un niveau inférieur au S.M.I.C. - ou sur la multiplication des emplois précaires.

Le Plan refuse clairement une telle dérive. Il propose au contraire une stratégie qui, sans rompre avec les exigences d'une nécessaire rigueur, préserve les acquis sociaux et offre même des perspectives de progrès social dès lors qu'elles sont compatibles avec la reconquête d'un haut niveau d'emploi.

La clé de voûte de cette stratégie, c'est la notion de nouveau partage social.

Si cette notion doit être approuvée dans son principe, le contenu qui en est donné par le document soumis à notre examen est à certains égards trop flou.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a adopté un amendement qui tend à la préciser sur plusieurs points.

Cet amendement aborde ainsi la question du pouvoir d'achat des salariés et de son amélioration éventuelle de manière plus positive que ne le fait le projet de Plan. Ce dernier envisage une telle amélioration presque exclusivement sous l'angle des risques qu'elle comporte pour la compétitivité de notre économie. L'amendement définit à quelles conditions elle peut intervenir sans mettre en péril les grands équilibres.

Il réaffirme par ailleurs sans ambiguïté le rôle du S.M.I.C. et du contrat de travail dans notre société. Le Gouvernement a entrepris une lutte résolue contre les abus auxquels ont pu donner lieu les formules d'insertion telles que les S.I.V.P. Et la loi portant diverses dispositions d'ordre social adoptée à l'automne dernier par le Parlement contient à cet égard d'indispensables mesures de moralisation. La même loi a en outre créé une formule d'insertion - le contrat de retour à l'emploi - dont les bénéficiaires sont titulaires d'un contrat de travail et perçoivent une rémunération au moins égale au S.M.I.C. Il est nécessaire que le Plan s'inscrive globalement dans la même logique, où le traitement social du chômage respecte les exigences minimales du code du travail.

Sur la question des salaires, la commission a également adopté un amendement formant le vœu que la prise en compte des deux éléments, résultats de l'entreprise et performances des salariés, se fasse selon des critères plus transparents que d'habitude et passe par des procédures négociées.

A propos des choix d'investissement des entreprises, le projet de Plan évoque à juste titre la nécessité pour celles-ci de mettre en œuvre une gestion prévisionnelle de l'emploi. Celle-ci aurait notamment pour objectif d'éviter le recours à

des politiques de licenciement qui, trop souvent, présentent aujourd'hui un caractère massif et brutal. Elle devrait être l'un des champs privilégiés de renouvellement du dialogue social, qui a certes connu une grande impulsion grâce aux lois Auroux mais qu'il convient de revitaliser comme l'a souligné le Président de la République dans sa *Lettre à tous les Français*. La commission a d'ailleurs adopté un amendement insistant sur l'impératif d'une telle revitalisation.

A propos de la difficile question de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, le Plan affirme la nécessité d'une négociation décentralisée au niveau des branches et des entreprises, sans faire toutefois suffisamment référence au rôle essentiel des pouvoirs publics, qui doivent veiller à ce que cette négociation ne soit ni déséquilibrée, ni détournée de ses objectifs initiaux. La commission a adopté un amendement qui a pour objet de remédier à cette lacune.

Au total, le Plan se caractérise par la recherche d'un équilibre entre les exigences du progrès social et celles du maintien d'une gestion rigoureuse indispensable au renforcement de la compétitivité de notre économie.

En second lieu, dans le cadre d'une ambition pour l'Europe, le X^e Plan considère que la réalisation du marché unique doit s'accompagner de la création d'un espace social européen et que l'Europe culturelle constitue un impératif majeur.

Les perspectives européennes tracées par le Plan reflètent un refus très net d'une conception rétrograde de la compétitivité qui conduirait à un véritable dumping social.

Tout en refusant la perspective d'une uniformisation sociale artificielle, le Plan affirme la nécessité d'un développement du dialogue social à l'échelon communautaire débouchant sur de véritables négociations collectives européennes dans des domaines tels que la formation professionnelle ou la gestion prévisionnelle de l'emploi.

Il propose par ailleurs l'édiction d'une charte européenne des droits sociaux fondamentaux, qui ne doit pas être une simple pétition de principe mais, comme le souligne un autre amendement adopté par la commission, comporter également les mesures propres à garantir le respect des droits énoncés.

Du même point de vue, le Plan préconise la poursuite des actions engagées pour harmoniser les conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail, domaines où les progrès d'ores et déjà accomplis doivent encore être renforcés.

Dans le domaine de la protection sociale proprement dite, le Plan précise que la réalisation de l'Europe sociale implique avant tout « la poursuite des actions engagées pour perfectionner les mécanismes de coordination entre régimes de protection sociale ».

Cette orientation peut sembler beaucoup moins ambitieuse que celle consistant à préconiser une harmonisation progressive des régimes sociaux des pays de la Communauté. Elle est au contraire plus prometteuse puisque c'est la technique de la coordination qui seule, jusqu'à présent, a permis d'enregistrer des progrès significatifs en matière de libre circulation des personnes.

L'affirmation de l'identité culturelle européenne constitue une des ambitions de ce X^e Plan. Pour ce faire, il est indispensable de mieux faire connaître l'Europe de la culture. Le nécessaire effort d'information passe par la sensibilisation des citoyens, notamment les plus jeunes, à la dimension culturelle des différentes régions d'Europe et des événements qui s'y déroulent. Parallèlement, un effort de formation devra être engagé. Dans cette optique, les responsables de services culturels devront voir leur champ de connaissances et d'expériences s'élargir aux dimensions de l'Europe.

Pour sa part, la réalisation du grand marché européen en 1993 ne saurait ignorer le secteur de la culture, et la libre circulation des biens et des services culturels devra être assurée. Cependant, la spécificité de ce secteur devra être sauvegardée, notamment en ce qui concerne le livre, pour lequel des règles particulières sont justifiées.

La seconde ambition culturelle du projet de X^e Plan consiste à favoriser l'émergence d'un véritable marché européen de l'audiovisuel. Dans cette optique, le Président de la République a récemment présenté, lors du sommet européen de Rhodes, ses propositions pour un « Euréka audiovisuel ». Les objectifs à atteindre concernent aussi bien la promotion d'une norme de diffusion, pour laquelle un groupement européen d'intérêt économique a été constitué, que la défense de la production audiovisuelle européenne.

La construction d'une Europe de l'audiovisuel passe en effet par l'établissement d'une réglementation commune conciliant le principe de libre circulation des émissions avec celui d'une priorité aux œuvres européennes en faveur de laquelle la France a toujours pris position, en souhaitant voir instaurer un mécanisme de quotas. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

Mais notre pays n'a pas le pouvoir d'imposer ses vues aux autres Etats dans le cadre d'une négociation et, afin d'éviter d'être gravement isolé, sans pour autant empêcher l'adoption d'une réglementation européenne ultralibérale, le gouvernement français, lors de la réunion du conseil des ministres de la C.E.E., a accepté une solution de compromis sur le projet de directive relative à la télévision sans frontières. Naturellement, des règles plus strictes pourront être prévues par les Etats, comme c'est déjà le cas en France, et il conviendra de tout mettre en œuvre pour tenter d'infléchir la position de nos partenaires d'ici à l'adoption définitive de cette directive par le Parlement européen en mai prochain.

En ce qui concerne les grands chantiers, le Gouvernement, mettant en œuvre l'engagement pris par le Président de la République, propose que le premier d'entre eux soit l'éducation et la formation.

L'inadaptation quantitative du système éducatif se traduit par un « taux d'exclusion élevé ».

Le projet de Plan rappelle que « plus 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 » et que cela « ne peut plus être toléré ».

Dans 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 attendus : 200 000 entre les rentrées 1985 et 1993 pour les seules universités.

Sur le plan qualitatif, un constat, à proprement parler atterrant, peut être fait : environ un enfant sur cinq sort de l'école primaire sans être capable de comprendre ce qu'il lit, tant sa capacité de lecture demeure à l'état du déchiffrement.

M. Jean-Claude Gayssot. Voilà une belle accusation de notre système !

M. Robert Ansellin, rapporteur pour avis. Au lycée, outre le problème des sureffectifs dans toutes les classes, on est confronté à un problème qualitatif dû à l'« impérialisme de la série C ».

Le Plan propose comme ambition générale à l'horizon 2000 de conduire quatre élèves sur cinq au niveau du baccalauréat, et les autres à une qualification reconnue de type C.A.P. ou B.E.P. A cette fin, le Plan fixe des objectifs à atteindre d'ici à 1993 :

Il s'agit, premièrement, de diminuer de moitié le taux d'exclusion, à savoir celui des jeunes sortant du système éducatif sans un niveau de qualification reconnu. Ce taux était de 24,3 p. 100 en 1988 et une diminution de moitié en quatre ans conduirait à limiter à 96 000 le nombre de jeunes sortant du système éducatif sans aucune qualification de niveau V. C'est un objectif ambitieux, mais nécessaire parce qu'amener 80 p. 100 d'une classe d'âge au niveau du bac ne dispense pas de donner une formation et une qualification satisfaisantes aux autres élèves.

Il convient, deuxièmement, de réduire le redoublement par la mise en place de systèmes différenciés de progression, leur réduction devant s'opérer par l'institution de structures différenciées destinées à s'adapter aux aptitudes des élèves.

Il faut, troisièmement, assurer l'accueil de 20 p. 100 d'étudiants supplémentaires dans l'enseignement supérieur.

On doit, quatrièmement, atténuer les disparités régionales. Pour ce dernier objectif, qui est essentiel, des mesures ont déjà été annoncées par le ministre de l'éducation nationale. On sait que les chances pour un enfant de faire des études supérieures varient du simple au double suivant l'académie de résidence. Outre que de tels écarts sont socialement inacceptables, il est clair que l'objectif de 80 p. 100 d'une génération au niveau du baccalauréat suppose une élévation de tous.

Il importe, cinquièmement, de supprimer les classes de plus de trente-cinq élèves. Cet objectif est difficile à réaliser, même si certains le jugent insuffisant.

Dernière ambition, mais non la moindre : faire que tous les jeunes acquièrent un niveau de qualification reconnu, c'est-à-dire le C.A.P. ou le B.E.P., d'ici à 1993, le Plan prévoyant, à cet effet, l'institution du « crédit-formation », concrétisant ainsi l'engagement pris par le Président de la République dans la *Lettre à tous les Français*, en attendant que le système scolaire soit en mesure de fournir une formation reconnue pour tous.

Le troisième chantier du projet de Plan est celui de la solidarité : consolider la solidarité, pour assurer la cohésion sociale, tout en garantissant sa maîtrise financière, tel est l'objectif ambitieux du Plan, qui vise en premier lieu l'adaptation programmée de nos régimes de retraite.

Le problème posé par la dérive déficitaire des régimes d'assurance vieillesse est bien connu depuis de longues années, et son ampleur évaluée grâce aux travaux des prévisionnistes : plus de 10 milliards de francs de déficit pour la branche vieillesse du régime général dès 1989 ; 76,3 p. 100 d'augmentation des dépenses de cette même branche à législation constante entre 1987 et 2005 et, à partir de 2005-2010, une dégradation plus rapide du rapport actifs-inactifs, conséquence du *baby-boom* de l'après-guerre.

M. Louis Pierna. Et du chômage !

M. Robert Anselin, rapporteur pour avis. Or notre pays n'a jusqu'à présent fait face à cette situation qu'en augmentant au coup par coup les recettes des régimes de retraite, alors que d'autres pays confrontés à des difficultés de même nature ont adopté des plans de redressement à long terme.

Le projet de Plan innove de manière heureuse en proposant de remplacer l'improvisation par des mesures pérennes.

Il est précisé de manière très opportune que cette adaptation programmée doit se faire dans le respect de la fonction sociale traditionnellement assurée par des régimes de retraite.

Le projet de Plan que vous nous soumettez, monsieur le secrétaire d'Etat, a également le mérite de mentionner précisément plusieurs mesures susceptibles d'améliorer la situation financière de l'assurance vieillesse.

L'augmentation des prélèvements sur les actifs est inévitable, mais elle doit être accompagnée d'autres dispositions visant à maîtriser les dépenses des régimes de vieillesse.

L'indexation des pensions sur les salaires nets en moyenne période constitue le mode de revalorisation qui paraît être le plus apte à garantir un partage équitable des fruits de la croissance entre actifs et inactifs.

Le relèvement progressif de la durée d'assurance exigée pour avoir droit à la retraite à taux plein ; actuellement fixé à trente-sept ans et demi dans le régime général ; devrait permettre d'obtenir un recul de l'âge effectif du départ en retraite tout en maintenant pour les travailleurs entrés tôt dans la vie active la possibilité d'obtenir une pension au taux plein dès soixante ans.

Mme Muguette Jacquaint. La question n'est pas de prolonger la retraite, mais de faire travailler les jeunes !

M. Robert Anselin, rapporteur pour avis. En revanche, l'élargissement de la période retenue comme référence pour le calcul des droits appelle de ma part de fortes réserves dans la mesure où l'atténuation des accidents de carrière dont peuvent être victimes certains travailleurs constitue incontestablement un des aspects de la fonction sociale traditionnelle de nos régimes de retraite.

En matière de santé, l'objectif prioritaire est clairement celui de la maîtrise des dépenses. Mais, à travers cette orientation globale, sont définies des actions qui touchent à l'organisation même de notre système de santé, que la récente déclaration ministérielle sur le programme triennal du Gouvernement en matière de santé a permis d'éclairer.

Ambition, dynamisme, concertation, sensibilisation de tous les acteurs sont les maîtres mots de ce programme.

Il s'agit non seulement de développer la prévention et le bon usage des soins auprès des assurés et du corps médical, notamment par la promotion de la formation continue des médecins, mais également de réformer nos méthodes de planification en procédant à une adaptation quantitative et qualitative de l'ensemble de notre équipement sanitaire et social. Là se situe sans doute l'objectif le plus ambitieux du Plan en matière de santé.

Décloisonner les institutions sanitaires et les institutions sociales, assurer une véritable complémentarité non seulement entre médecine hospitalière et médecine de ville, mais également entre secteur public et secteur privé hospitaliers, instaurer une dynamique sociale au sein des établissements publics : cet enjeu essentiel mais difficile imposera de nombreux aménagements d'ordre administratif, économique, juridique et humain.

Le projet de Plan a également le mérite de proposer un axe de réflexion concernant la médecine de ville : le contrôle de l'extension du secteur II à honoraires libres et la gestion concertée de l'assurance maladie constituent d'ores et déjà les points centraux de la négociation conventionnelle en cours depuis le début du mois d'avril.

En ce qui concerne la famille, deuxième point du chantier « solidarité », le projet de Plan prévoit de concentrer l'effort sur les familles modestes et sur les familles nombreuses.

Loin de sous-estimer le risque d'une dénatalité, contre laquelle il importe effectivement de lutter tant dans notre pays qu'au niveau de l'Europe, le Plan définit des priorités, compte tenu des difficultés de financement de notre protection sociale. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

Aider les familles qui ont le plus de difficultés à accueillir leurs enfants me semble un objectif socialement juste et démographiquement efficace d'autant plus que les familles nombreuses sont concernées, que des aides spécifiques existent déjà pour le troisième enfant et que le développement de modes de garde diversifiés profitera à l'ensemble des familles.

Le troisième point du chantier « solidarité » touche au problème essentiel du financement de notre protection sociale.

L'ensemble des projections récentes confirme la poursuite du déséquilibre structurel du financement des régimes sociaux, de sorte qu'au-delà des effets bénéfiques attendus de la maîtrise des dépenses, il importe de rechercher des financements complémentaires permanents propres à assurer l'équilibre des comptes et à éviter le recours régulier à des plans de redressement temporaires, comme c'est le cas depuis 1975.

Mais l'objectif du Plan est autant quantitatif que méthodologique : la recherche de financements complémentaires doit s'accompagner d'une clarification des modes de financement et l'instauration proposée d'un prélèvement assis sur l'ensemble des revenus, dont les modalités sont actuellement à l'étude, constitue la première manifestation de cette réflexion globale sur le financement de notre protection sociale.

Le projet de Plan témoigne également d'une volonté affirmée de lutter résolument contre toutes les formes d'exclusion sociale.

Il énonce avec force la nécessité de lutter, dans le prolongement de l'institution du R.M.I., contre tous les processus d'exclusion qui frappent en priorité les plus faibles et les plus démunis.

Dans cette optique, il distingue quatre domaines d'action privilégiés : le logement, la santé, l'éducation et la justice. Il énumère quatre catégories devant faire l'objet d'un effort particulier : les personnes âgées, les immigrés, les demandeurs d'asile et les réfugiés, ainsi que les handicapés. Il définit aussi deux orientations de méthode : l'amélioration de la coordination entre tous les intervenants et le développement d'une approche préventive.

Il ne m'est pas possible de détailler toutes les orientations proposées. Je voudrais cependant relever avec satisfaction que le projet de Plan recommande non pas seulement l'adoption de mesures nouvelles, mais aussi une meilleure application de mesures existantes. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*) Ainsi, dans le domaine du logement, il est suggéré de réactiver les contingents préfectoraux dans les H.L.M., qui sont trop souvent tombés en désuétude ou mis en œuvre de manière pusillanime. De même, les développements consacrés aux immigrés et aux demandeurs d'asile insistent sur le fait que la politique du Gouvernement ne doit pas être déformée par la manière dont elle est appliquée au niveau des guichets et qu'il convient donc, par exemple, de remédier à l'excessive lenteur de certaines procédures.

En se révélant ainsi attentif aux difficultés de la vie quotidienne, le Plan confirme qu'il ne constitue pas une construction intellectuelle désincarnée, mais qu'il participe à ce souci du réel et du concret qui caractérise la démarche du Gouvernement dirigé par Michel Rocard.

Aussi, et sous réserve des amendements qu'elle a adoptés, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a-t-elle émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi portant approbation du X^e Plan et vous demande-t-elle, mes chers collègues, de le voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan.

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, en écoutant vos trois rapports parler du Plan et de l'avenir, je pensais à cette question que beaucoup d'entre nous se sont vu poser lorsqu'ils étaient enfants et que, devenus adultes, nous avons nous-mêmes si souvent adressée à nos enfants : « Que veux-tu faire plus tard ? » Question éternelle et fondamentale, car chacun d'entre nous voudrait conduire sa vie, maîtriser son destin, ne pas être le jouet des événements et arriver au soir de son existence avec le sentiment qu'il a vécu ce qu'il voulait vivre.

On retrouve dans cette question individuelle les trois concepts de notre République, dont nous célébrons le Bicentenaire « la liberté, sans laquelle il n'y aurait pas de choix ; l'égalité des chances, sans laquelle le choix ne serait pas possible... »

M. Jean-Claude Gayssot. Cette égalité n'existe pas !

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. ... et la fraternité, sans laquelle il n'y aurait pas de choix réalisables en pratique.

Lorsqu'on passe du niveau individuel au niveau collectif, la question : « Que veux-tu faire plus tard ? » devient celle du Plan : « Où allons-nous, où voulons-nous aller ? ». Depuis quarante ans, la planification à la française s'efforce d'y répondre d'une manière originale et singulière à bien des égards par rapport aux autres démocraties. Cette manière correspond bien à la nature profonde de notre peuple, de notre nation. Notre peuple est généreux, ambitieux, précurseur dans ses révolutions, fougueux dans ses ardeurs, n'hésitant pas à remettre en cause des idées reçues, pour créer, imaginer, avancer. Bref, un peuple latin qui a donné naissance à Descartes et qui ne s'est jamais vraiment remis de cette contradiction.

Le Plan est donc notre *Discours de la méthode*, pour essayer de rationaliser un avenir qui est de moins en moins rationnel.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, ainsi conçu, le Plan appartient à la grande tradition de la France. Et ceux qui reçoivent le flambeau se doivent de l'entretenir, de le raviver, de le transmettre toujours plus haut et plus fort. C'est avec la plus grande fierté et avec le plus grand enthousiasme que le commissaire au Plan, Pierre-Yves Cossé, qui est ici présent et que je tiens à associer à tout ce qui se dira au cours de ce débat, et moi-même avons reçu cette mission, dont nous mesurons la difficulté avec la plus grande humilité.

M. Michel Barnier. Votre enthousiasme est mal partagé !

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. Cette humilité, si grande soit-elle, ne m'empêchera pas, néanmoins, de vous dire en préambule, que ce Plan a d'abord le mérite d'exister. Permettez-moi de préciser ma pensée à ce sujet.

Si la planification française continue à exister au terme de quarante ans de changements profonds de notre pays, c'est qu'elle a eu la capacité d'adaptation indispensable.

Le Plan de Jean Monnet, voulu par le Général de Gaulle, était un plan de reconstruction où l'Etat, et l'Etat seul, décidait tout.

Vingt ans plus tard, le Plan de Pierre Massé, à l'époque où j'étais moi-même chargé de mission au commissariat du Plan avec quelques autres, dont Jacques Delors, était déjà bien différent. L'« ardente obligation » du général de Gaulle s'efforçait de mobiliser non seulement l'Etat, mais aussi le secteur privé, dans une économie mixte où acteurs publics et privés devaient se concerter pour progresser ensemble.

En 1982, Michel Rocard, ministre d'Etat chargé du Plan, élargissait le contenu à une nouvelle dimension de la France : la décentralisation par la procédure des contrats de Plan Etat-région.

En 1986, une nouvelle majorité était élue et tenait un discours sur la nécessité de réformer le Plan. Pourquoi pas ? Hélas, la réalité était loin du discours ! Alors que la loi de 1982 prévoyait un début de préparation de ce Plan à l'été de 1987, je découvrais avec consternation en arrivant, un an plus tard, que si le gouvernement précédent avait bien lancé les contrats de Plan Etat-région six mois plus tôt, ce dont je me suis publiquement félicité, il n'avait rigoureusement rien entrepris au niveau national : non seulement il s'était mis - et il m'avait mis - en marge de la loi de 1982, mais encore il me plaçait dans la situation de préparer en six mois ce qui nécessite normalement trois fois plus de temps.

M. Jean Le Garrec. Exactement !

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. Permettez-moi, dans ces conditions, de m'étonner que, ces jours derniers, certains députés de l'opposition, aient pu critiquer en commission le « manque d'ambition » du présent Plan. Si peu qu'il ait d'ambition, il en aura toujours plus que le non-Plan vers lequel on s'acheminait ! (*Très bien ! sur les bancs du groupe socialiste.*)

Il est inutile de faire des incantations au gaullisme (*Murmures sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*) car, lorsque, étant au pouvoir, on organise l'enterrement du Plan : car, mesdames, messieurs les députés, je vous prends aujourd'hui à témoin pour vous dire que ce que j'ai trouvé comme état de préparation du Plan en arrivant rue de Martignac relevait plus de la « chapelle ardente » que de l'« ardente obligation » ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Michel Barnier. Laissez le général de Gaulle où il est !

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. Mesdames, messieurs, face à cette carence qu'avons nous fait ?

Nous avons pensé à repousser les échéances pour nous donner du temps mais, au niveau régional, ç'eût été créer un vide pour un an dans une procédure efficace et bien acceptée.

Au niveau national, ç'eût été prendre du retard pour préparer les échéances européennes du 1^{er} janvier 1993 - qui n'attendent pas !

Dés lors, nous avons décidé de « mettre les bouchées doubles », comme le disait le Premier ministre dans son introduction, afin d'essayer de combler le retard et je vous donne un calendrier qui en témoigne :

20 juillet 1988, conseil des ministres sur le Plan. Puis-je souligner que, dans la vie du nouveau gouvernement, c'était le deuxième conseil des ministres réel le premier était consacré aux engagements du candidat François Mitterrand devant les Français, revenu minimum d'insertion, impôt de solidarité sur la fortune ?

Juillet 1988, lettre d'orientation du Premier ministre pour les contrats de Plan Etat-région.

1^{er} septembre 1988, lancement de la concertation régionale dans les vingt-deux régions.

24 septembre 1988, comité interministériel présidé par Michel Rocard approuvant l'« esquisse », premier document du Plan national.

1^{er} octobre 1988, lancement de la concertation nationale avec les commissions.

Noël 1988, collecte des premiers avis des commissions.

24 janvier 1989, nouveau comité présidé par le Premier ministre approuvant le projet de Plan.

10 février 1989, comité interministériel d'aménagement du territoire approuvant les enveloppes des contrats de Plan Etat-région.

1^{er} mars 1989, vote au Conseil économique et social d'un avis favorable au Plan que va vous présenter, dans un instant, M. Chaigneau, vote acquis par 105 voix pour, 55 abstentions et 30 voix contre.

22 mars 1989, conseil des ministres approuvant le Plan, qui nous conduit au présent débat.

En ce jour où nous entreprenons le débat parlementaire, dix-huit contrats de Plan Etat-région, sur vingt-deux, ont été signés. Nous pensons que les quatre autres pourront l'être à bref délai.

De ce calendrier, je désire faire apparaître quatre caractéristiques essentielles qui vont répondre, je l'espère, à une partie des observations de vos trois rapporteurs.

Premièrement, une farouche course de vitesse, pour remettre en cohérence les contrats de Plan Etat-région et le Plan national, parti avec six mois de retard, en juillet 1988, et arrivé avec quinze jours d'avance, en janvier 1989.

Deuxièmement, une clarification de la concertation, qui s'est effectuée à partir d'un document du Gouvernement, l'« esquisse » du Plan, et non pas d'un document d'experts, comme c'était souvent le cas.

J'ai été frappé de constater à cette occasion l'accord unanime qui s'est dégagé en faveur de la démarche planificatrice.

Le Conseil économique et social avait déjà exprimé son attachement à cette démarche en 1987, lors du débat, où il s'était inquiété de la dérive dans laquelle le Plan était emporté. Lors de la concertation sur le Plan, j'ai mesuré à quel point l'attachement à la planification était profond. L'ensemble des partenaires économiques et sociaux, tant les organisations syndicales que les organisations patronales et tous les représentants des formations politiques, ont approuvé la reprise du travail de planification, sans renoncer bien entendu à faire valoir leurs points de vue, éventuellement divergents, sur les options de fond.

Je ne peux que me réjouir de cet accord sur la méthode qui a été, je le crois, fructueux pour tous.

Troisièmement, une extension de la concertation à des formes nouvelles :

D'abord, une commission « Horizon 2000 », pour essayer de voir non seulement l'échéance européenne, mais encore plus loin, dans la recherche permanente de conduire notre destin.

Ensuite, une commission « Jeunes », afin d'associer des jeunes de 18 à 25 ans - un tiers étudiants, un tiers travailleurs, un tiers chômeurs - à la réflexion sur notre avenir, sur leur avenir, à vrai dire, sous la présidence de l'astronaute Patrick Baudry. Je me réjouis de voir quelques-uns d'entre eux dans les tribunes du public.

Enfin, autre innovation, une commission « Europe » pour associer des non-Français des onze autres pays membres, en pensant qu'il est très important d'être sûrs que nous parlions de la même Europe et afin de voir comment se superposent le Plan, c'est-à-dire l'Europe vue de la France, avec l'image de la France vue de l'Europe qu'ils ont, eux. Ce comité européen nous a donné des enseignements très instructifs.

Quatrièmement, dernier point, une concertation parlementaire précoce : nous avons actuellement le débat « protocolaire », prévu par la Constitution, mais, dès le mois de septembre dernier, je me suis rendu plusieurs fois, ici même et au Sénat, devant les instances responsables du Plan, les commissions et la délégation à la planification.

Dès le 3 janvier, j'ai écrit aux cinq présidents de groupes de cette assemblée pour leur demander de me nommer un interlocuteur afin de préparer le texte avant les arbitrages gouvernementaux, avant le dépôt au Conseil économique et social. Le groupe socialiste a immédiatement nommé M. Le Garrec, le groupe communiste a désigné M. Hage, le groupe U.D.C. M. Aiphandéry, le groupe R.P.R. a désigné un député qui a déclaré forfait ; et le groupe U.D.F. n'a pas daigné répondre... Quand on ne cherche pas à se faire entendre, il est difficile ensuite de se plaindre de n'avoir pas été écouté ! (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. Michel Bernier. Cela ne sert à rien de polémiquer !

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. J'insiste beaucoup sur ces mécanismes de concertation.

Le texte du Plan n'a pas de valeur intrinsèque : sa valeur dépend essentiellement de tous les apports qui lui sont faits ; le commissaire et moi-même avons consacré beaucoup plus de temps à consulter, à collecter, à écouter qu'à rédiger seuls un texte où personne ne se serait reconnu.

Notre effort essentiel a plutôt été de décanter tous ces apports très riches en un texte court : nous voulions un texte court répondant à la définition du Plan donnée par le Prési-

dent de la République : « Rassembler nos forces autour d'objectifs dominants » ; un texte de soixante-dix pages qui contraste délibérément avec les Plans de trois à quatre cents pages jusqu'à présent habituels.

Cette méthode est en effet cohérente avec le contenu, avec le type de Plan que nous avons choisi de faire : un Plan stratégique. Stratégie de croissance économique et sociale, stratégie de choix des priorités nationales, stratégie d'adaptation à l'Europe.

Quel sens donnons-nous à ce mot « stratégie », qui peut paraître abstrait ?

Il s'agit d'abord de la réponse aux aléas. Lorsque j'étais au commissariat au Plan sous les ordres de Pierre Massé, celui-ci avait intitulé le Plan : « l'anti-hasard », le « réducteur d'incertitudes ». A notre époque, qui pourrait être suffisamment présomptueux pour se croire capable de réduire voire d'annuler les aléas ? La stratégie est une autre manière de réagir aux aléas. Car c'est une chose de ne pas savoir ce qui va se passer, mais c'en est une autre que de ne pas savoir apprécier ce qui va se passer. Pour reprendre une phrase de la sagesse antique, je rappelle ce que disait Sénèque : « Il n'y a pas de bon vent pour celui qui ne sait pas où il va ». (Rires et exclamations sur les bancs du groupe communiste.)

M. Jean-Pierre Brard. Vous, vous le savez ?

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. Cette phrase correspond à une réalité moderne. (Rires sur les mêmes bancs.) Nous avons vu, au cours des dix dernières années, le dollar descendre à cinq francs, et nous avons entendu des responsables de l'économie française se plaindre : « Le dollar à cinq francs, c'est la crise ! » Puis nous avons vu le dollar monter à dix francs, et d'autres responsables de l'économie française se sont plaints de nouveau s'exclamant : « Le dollar à dix francs, c'est la crise ! » Et puis le dollar est redescendu...

Il n'existe pas de bonne valeur du dollar pour celui qui ne sait pas où il va.

Nous devons savoir comment apprécier les aléas, comment nous déterminer en fonction d'eux : telle est la notion de la stratégie.

M. Louis Pierno. Bref, c'est le sens du vent ?

Mme Muguette Jacquaint. Depuis un quart d'heure, on se demande où on va !

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. Stratégie de croissance économique et sociale : nous sortons d'une période de crise pétrolière, et l'expérience des tentatives passées pour enrayer le chômage indique clairement les erreurs à éviter et le chemin du cercle vertueux de la croissance. Notre stratégie est toute entière tournée vers la priorité de l'emploi.

Nous sommes actuellement dans une situation plus mauvaise que certains autres pays par rapport à l'emploi.

M. Louis Pierno. Grâce à vous !

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. Est-ce notre faute ? Est-ce leur mérite ?

La démographie compte aussi, et ne nous plaignons pas d'avoir un grand nombre de jeunes par rapport à d'autres pays.

En tout cas, un fait est certain, quand on a deux millions et demi de chômeurs : une seule priorité s'impose, l'emploi ! J'ai été cinq ans secrétaire d'Etat au travail, et je connais le problème lancinant et douloureux du chômage. Si ces douleurs sont plus muettes que certaines autres, qui s'expriment plus clairement, ce n'est pas pour autant que nous devons les entendre moins clairement !

A cette « priorité emploi », il convient de donner un contenu concret. Nous le traduisons par trois orientations.

Première orientation, à laquelle tout le monde pense évidemment, c'est la croissance. Plus la croissance est forte, plus l'emploi est fort.

Plusieurs députés du groupe communiste. Le S.M.I.C. à 6 000 francs !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Encore faut-il que la croissance soit durable, ce qui exige que nous renoncions aux tentations de relances éphémères pour construire, sur la durée, une croissance fondée sur la technologie...

M. Louis Pierna. Toujours le même discours !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. ... et donc sur l'investissement scientifique, économique et sur la modernisation sociale.

Mme Muguette Jacquaint. En clair, serrez-vous la ceinture encore un peu plus !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Sur la compétitivité aussi, donc sur l'exportation et la restauration de nos parts de marché. Plus la croissance sera forte, plus nous aurons d'emplois : nous le vivons cette année. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Louis Pierna. Ce n'est pas la langue de bois, ça !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Deuxièmement, une croissance à fort contenu d'emplois parce que l'observation nous montre que, selon les pays, un même taux de croissance, 3 p. 100, peut recouvrir des niveaux de créations d'emplois très différents.

Nous devons donc étudier dans tous les secteurs, l'agriculture, l'industrie, les services, les nouvelles demandes et toutes les formes de gisements d'emplois, fussent-ils modestes car, comme le soulignait Edmond Maire, la pire précarité, c'est encore le chômage.

Enfin, il est une nouvelle manière d'aborder l'emploi : le nouveau partage social.

M. Jean-Pierre Brard. Voilà ! Partager la misère !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. M. Balligand en a parlé, c'est un sujet clé et nous en discuterons, j'en suis sûr. Nous cherchons à prendre en compte la convalescence, le rétablissement économique de la France. La croissance recommence à donner ses fruits ? Tant mieux. Les travailleurs en demandent leur part ? Quoi de plus légitime ? (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Louis Pierna. Donnez-la leur !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Les syndicats réclament du grain à moudre ? Quoi de plus naturel ?

Mais nous expliquons que s'il faut du grain à moudre, il faut aussi du grain à semer...

M. Louis Pierna. Il y a déjà du grain !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. ... et que le partage social doit réserver une juste part à la préparation de l'avenir, la recherche et l'éducation, une juste part à l'insertion des chômeurs - la création d'emplois - et une juste part à la rémunération des travailleurs.

Précisant cette idée pour l'année 1990, le Premier ministre évoquait ce que pourrait être ce nouveau partage social pour une croissance de 3 p. 100 sous forme d'une « règle des trois tiers » : 1 p. 100 pour la création d'emplois pour les chômeurs, 1 p. 100 pour la progression du pouvoir d'achat des travailleurs, 1 p. 100 pour la modernisation économique et sociale de notre pays.

C'est un choix essentiel pour les quatre ans à venir ; nous le voyons tous les jours dans la gestion des conflits sociaux. Jusqu'où nous pouvons aller équitablement dans la réponse à apporter à des demandes sociales véritables et légitimes ? Nous devons le savoir. Tel est l'objet de ce débat essentiel.

Ainsi conçue, sous ces trois formes, la priorité pour l'emploi détermine largement le type de croissance, et nous amène à rechercher une sortie européenne vers le haut, avec une forte technologie, une forte valeur ajoutée, une monnaie forte, une forte protection sociale et une forte marge de progrès de niveau de vie, et à rejeter la course vers le bas, la course aux bas salaires, y compris par rapport au Portugal, à la Grèce et aux pays les moins favorisés de l'Europe, à rejeter aussi toute tentation de « dumping social ».

M. Jean-Claude Gaysact. Le S.M.I.C. à 6 000 francs !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Ainsi conçue, la priorité pour l'emploi détermine également, point essentiel, l'équilibre des finances publiques.

A cet égard, je dirai quelques mots sur un problème important de « bouclage » dont M. Balligand a parlé, en des termes que j'allais dire mathématiquement appropriés en énonçant les données du problème :

Premièrement, la volonté d'augmenter l'effort de l'Etat en dépenses pour l'éducation et la recherche et de maintenir notre système social à son niveau. Mesdames, messieurs les députés, je le déclare solennellement au nom du Gouvernement : nous harmoniserons la T.V.A. au niveau européen ; nous harmoniserons la fiscalité de l'épargne au niveau européen, mais nous n'harmoniserons pas la protection sociale française au niveau européen ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean Tardito. On verra à l'arrivée !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Deuxièmement, la volonté d'appliquer l'Acte unique et donc d'accepter une baisse des recettes de la T.V.A. et de la fiscalité de l'épargne, sans pour autant relever les charges sociales pesant sur l'emploi.

Troisièmement, la volonté affirmée de baisser chaque année le déficit. Certes, ce dernier n'est pas énorme mais, malheureusement, il s'ajoute aux déficits passés, et entraîne un poids de la dette excessif pour notre pays.

Ces trois volontés contradictoires engendrent un problème de bouclage. Il faut le résoudre : c'est le rôle du Plan.

D'abord - et cela, bien entendu, chacun d'entre nous, d'entre vous, le sait - les marges de manœuvre de la croissance seront bienvenues : avec 3,7 p. 100, les marges de croissance, cette année, sont fortes ; mais que nous réservera l'avenir ?

Ensuite, réponse qualitative. Nous voulons redonner à l'Etat, par un supplément d'efficacité, ce que l'on ne peut plus lui donner par un supplément d'impôt. C'est le grand chantier « service public » lancé par le Premier ministre.

Nous apportons enfin l'ultime réponse, réponse quantitative : si la croissance est insuffisante, si l'efficacité de l'Etat ne s'améliore pas assez vite, alors il faudra trouver de l'argent et nous bouclerons l'ensemble des prélèvements sociaux et fiscaux, à la charnière des deux systèmes, par un prélèvement généralisé qui financerait la partie solidaire du système social. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Jean Tardito et Mme Muguette Jacquaint. Et un prélèvement de plus !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Si j'insiste sur ce « bouclage », c'est, d'une part, parce qu'il s'agit là d'un problème essentiel et, d'autre part, parce que ces choix sont typiques de ce qu'est un Plan stratégique.

Plus que les objectifs, qui ne dépendent pas que de nous, plus que les moyens, dont nous ne connaissons pas encore l'ampleur, nous nous engageons sur des actions. Qui peut dire quand nous aurons besoin de boucler les finances publiques ? Qui peut dire de combien sera ce besoin ? Personne ! Mais ce que nous pouvons dire, c'est que si ce besoin se fait sentir, nous aurons choisi l'action qui répondra le mieux. Le Plan est un plan d'action.

J'en donnerai un autre exemple qui a été largement évoqué par M. Anselin, celui de la retraite. Nous savons tous que l'allongement de la longévité humaine, lequel nous réjouit tous, ne va pas sans causer des problèmes financiers majeurs à notre système de retraite. Nous savons tous qu'il n'y a pas trente-six solutions et qu'il n'en existe guère que trois groupes : augmenter l'âge de la retraite, ce qui n'est pas agréable...

M. Roger Gouhier. Nous ne laisserions pas faire !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. ... baisser le montant des retraites, ce qui n'est pas plus agréable ; augmenter la cotisation de retraite, ce qui n'est pas agréable, non plus.

M. Louis Pierna. Ou bien faire reculer le chômage !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Moyennant quoi tout le monde tourne autour du pot depuis des années pour ne pas avoir à prendre de décision désagréable.

Je me suis, pour ma part, refusé à jouer le jeu de l'autruche qui consiste à s'enfouir la tête dans le sable pour ne pas voir le danger. J'ai donc demandé aussi bien à mes col-

légues du Gouvernement qu'aux partenaires sociaux d'apporter enfin une réponse structurelle. Cette réponse, nous la donnons : nous équilibrerons le système notamment en ajustant la durée de cotisations nécessaire pour avoir la retraite à taux plein, aujourd'hui égale à 37,5 années.

M. Jean Tardito. C'est scandaleux !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. A quelle date l'ajusterons-nous ? A quel niveau l'ajusterons-nous ? Nous ne le savons pas et nous n'aurons peut-être pas besoin d'y toucher. Si le chômage baisse, les cotisations de retraite rentreront mieux et le financement se fera.

La priorité de l'emploi domine donc toute la vie de la France.

Mme Muguette Jacquaint. Si c'est un plan pour l'emploi, le chômage doit reculer !

M. Georges Hage. De toute façon, il y a le décret Dufoix !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Je pense, monsieur le député, que vous êtes autant que moi attaché à l'équilibre de notre système de retraite.

M. Georges Hage. Je rappelle simplement le décret Dufoix.

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Nous savons simplement que, si nous devons prendre une mesure financière d'ajustement, c'est celle-là qu'il faudra retenir.

De cet objectif découlent les priorités du Plan. Il est vain, en effet, d'accumuler, dans un document gouvernemental proposé au Parlement, un grand nombre de priorités car elles s'annulent alors les unes les autres. C'est pourquoi nous avons retenu seulement cinq grands chantiers.

Un : l'éducation et la formation, car ce sont les hommes qui font la différence. Or la vieille Europe nous est apparue plutôt en retard qu'en avance en matière d'éducation par rapport au Japon et aux Etats-Unis, il faut le savoir.

Deux : la compétitivité et la recherche, parce que nos hommes doivent avoir les moyens de leur réussite.

Trois : la protection sociale, car la solidarité est vitale pour un peuple en progrès.

Quatre : l'aménagement du territoire et le cadre de vie, domaines dont le rapporteur, M. Balligand, a longuement parlé à juste titre. En effet, les problèmes des villes, de l'habitat, des transports en commun, de l'aménagement rural et de la décentralisation - soulignés par M. Anselin - sont essentiels. Nous consacrons ainsi 55 milliards de francs aux contrats de Plan Etat-région des vingt-deux régions, mais aussi aux départements et territoires d'outre-mer. Je tiens d'ailleurs à souligner notre volonté permanente de les voir participer pleinement au développement économique et au progrès social de la nation.

Le dernier chantier est le renouveau du service public dont j'ai déjà évoqué le rôle central en termes de développement national, mais aussi en terme de fierté et de noblesse. Nous devons retrouver l'impartialité et le sens du service du public.

Telle est, mesdames, messieurs les députés, la stratégie nationale que nous proposons pour notre pays. Elle correspond à nos besoins présents ; elle correspond surtout à notre vision de l'avenir, c'est-à-dire à notre participation à la construction de l'Europe. C'est sur ce point que je voudrais terminer cette présentation.

Pour nous, mesdames, messieurs les députés, l'Europe n'est pas une contrainte, mais une ambition. Nous avons voulu l'Acte unique, nous avons initié l'Acte unique, nous avons ratifié l'Acte unique, nous allons appliquer l'Acte unique. Si ce Plan a exceptionnellement une durée de quatre ans au lieu de cinq, c'est que notre échéance de travail naturelle aujourd'hui est le 1^{er} janvier 1993.

M. Jean-Claude Gayssot. Hélas !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Qui en disconvientrait ?

Pour nous, ensuite, l'Europe n'est pas un défi individuel, mais un projet collectif. Le vocabulaire du défi est trompeur : il présente l'Europe comme une compétition sportive où, pour qu'il y ait un gagnant, il faut nécessairement qu'il y ait un perdant.

M. Loula Pierna. Cela n'a rien à voir !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. C'est faux ! L'Europe est une compétition économique,...

M. Loula Pierna. Une guerre !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. ... un jeu « à somme positive » - comme on dit en jargon économique - où tout le monde peut et doit gagner. C'est pour cela que nous voulons une Europe sociale, avec une forte solidarité. Nous savons en effet que la plus grande partie des Européens sont des salariés et qu'il n'y aura pas de progrès européen sans eux ni en dehors d'eux.

Notre projet est d'arriver tous ensemble sur la ligne d'arrivée le 1^{er} janvier 1993 et non pas seulement de placer quelques champions sur le podium.

Pour nous, enfin, l'Europe n'est pas un terrain vague de combats sans foi ni loi, mais un espace d'économie de marché aux règles du jeu organisées. Le Premier ministre a déjà évoqué ce sujet dans son introduction, mais je tiens à indiquer qu'en adoptant l'Acte unique, nous n'avons été ni aveugles ni naïfs. Nous avons compris, la France a compris qu'il faudrait renoncer à des parts de souveraineté. Telle est bien la signification des votes à la majorité qualifiée, de l'harmonisation de la T.V.A., du système monétaire européen. Nous sommes prêts à consentir ces sacrifices.

M. Jean-Pierre Brard. Vous, pas nous !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Chacun peut d'ailleurs mesurer le chemin qu'il a fallu faire pour en arriver là.

Nous le disons cependant de la manière la plus claire : nous ne sommes prêts à abandonner des règles du jeu nationales que si nous sommes certains de retrouver au niveau communautaire des règles du jeu européennes. Il n'y a de marché digne de ce nom qu'avec des règles du jeu et un pouvoir d'arbitrage.

L'Europe que nous voulons doit être une Europe qui soit de plus en plus l'Europe des citoyens, avec un fort contenu de culture et de civilisation. M. Anselin en a parlé avec justesse. Nous pensons que cette Europe se fera par addition de nos cultures, et que l'Europe des citoyens sera un *melting pot*. C'est dans cet esprit que le Plan prévoit un effort particulier pour le progrès culturel français. Loin de penser que la culture française se dissoudra dans une culture européenne, nous sommes certains que l'Europe des citoyens sera un formidable tremplin pour l'essor de la culture française parce que nous savons que la greffe européenne ne prendra pas sur des nations sans racines. Au contraire, ce sont les nations dont les racines culturelles sont les plus fortes qui donneront sa vraie nature, sa véritable identité à l'Europe de demain.

C'est aussi dans cet esprit que nous définissons dans le Plan notre concept de l'Europe des langues - ce qui n'est pas un aspect annexe - sous forme d'une Europe trilingue. L'idéal d'une langue européenne unique est une utopie. Le bilinguisme nous conduirait à une langue dominante, et chacun voit laquelle. Seul le trilinguisme nous permet de faire de notre diversité un atout : rayonner sur l'Europe centrale et sur l'Europe de l'Est par l'allemand ; rayonner sur l'Amérique du Nord et sur les pays industriels par l'anglais ; rayonner sur l'Afrique et sur la francophonie par le français ; rayonner sur l'Amérique du Sud et sur l'Amérique centrale par l'espagnol - et je pourrais continuer - tel est notre projet. C'est pourquoi nous initions dans le Plan un formidable effort d'apprentissage de deux langues étrangères dès l'école primaire.

M. Jean Tardito. On pourrait aussi leur apprendre l'espéranto !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. Alors, mesdames et messieurs les députés, voyant à quel point la construction européenne oriente et imprègne le projet de Plan, vous concevez la conclusion qui sera la mienne.

Il y a deux ans, ici même, un autre gouvernement, d'une autre majorité...

M. Francis Geng. Que vous souteniez !

M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat. ... présentait à votre vote l'Acte unique. Il le faisait en vous demandant de vous rassembler, au-delà des partis politiques, au service des intérêts supérieurs de la nation. Les forces qui composent aujourd'hui la majorité présidentielle surent repousser la ten-

tation d'une opposition stérile au gouvernement d'alors et s'engager dans cette voie, celle qu'avait au demeurant tracée le chef de l'Etat.

Aujourd'hui, mesdames, messieurs des députés, la majorité a changé, mais l'enjeu du vote est le même : le Plan se donne notamment pour mission de préparer notre pays au rendez-vous européen du 1^{er} janvier 1993. Je lance donc un appel solennel à chacun d'entre vous en disant : en votre âme et conscience si, après lecture du projet de Plan, vous trouvez que ce texte n'est pas dans le droit fil de l'Acte unique que vous avez voté, alors, dans ce cas, mais dans ce cas seulement, refusez-lui votre suffrage.

M. Hervé de Charette. C'est bien le cas !

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. Au contraire - et vous savez très bien que tel est le cas - si le Plan est bien conforme à nos engagements européens, alors seules des raisons partisans peuvent vous conduire à ne pas l'approuver.

Permettez-moi, à cet égard, de faire une citation : « Personne n'a le monopole de l'Europe et notre devoir est de servir cette idée européenne qui, pour bon nombre d'entre nous, constitue un idéal et de ne jamais s'en servir à des fins partisans ».

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur. Ce sera difficile !

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat. Cette phrase a été prononcée à cette tribune par un membre du Gouvernement de la majorité précédente lors du débat sur l'Acte unique. C'était M. Bernard Bosson. Je souhaite qu'elle ne soit pas valable à sens unique.

Mesdames, messieurs les députés, vous devrez voter sur un texte, pas sur un contexte, pas sur des prétextes. Ce texte n'est pas anodin : il met en jeu l'avenir de notre pays dans les quatre prochaines années.

Autant j'aborde ce débat avec la volonté de trouver ce qui nous rassemble, de rechercher ensemble des améliorations à ce texte, autant je dis que ceux qui en feraient un instrument politique à d'autres fins rendraient un mauvais service à notre pays : on ne joue pas au billard politique avec l'avenir de la France.

En tout état de cause, une chose est sûre : nous sommes au début d'un nouveau septennat, d'une nouvelle législature, d'un nouveau gouvernement. Nous ouvrons de grands chantiers, nous entreprenons avec enthousiasme une grande œuvre, nous travaillons dans la durée. Nous serons reconnaissants et ouverts à tous ceux qui contribueront, dans la majorité, bien sûr, mais aussi dans l'opposition, à éclairer notre route. En revanche, nous ne laisserons personne nous détourner du chemin que, lors de l'élection présidentielle, les Français nous ont tracé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Conformément à l'article 69 de la Constitution, le Conseil économique et social a désigné M. Yves Chaigneau, rapporteur de la commission spéciale du Plan, pour exposer devant l'Assemblée l'avis du conseil sur le projet de loi approuvant le X^e Plan (1989-1992).

Messieurs les huissiers, introduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(*M. le rapporteur du Conseil économique et social est introduit avec le cérémonial d'usage.*)

M. le président. La parole est à M. Yves Chaigneau, rapporteur du Conseil économique et social.

M. Yves Chaigneau, rapporteur du Conseil économique et social. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les députés, le Conseil économique et social a été extrêmement sensible au souhait que vous avez exprimé d'entendre le rapporteur de la commission spéciale présenter, devant vous, les grandes lignes de l'avis adopté par le conseil sur le projet de X^e Plan.

Cet avis a été approuvé le 1^{er} mars 1989 dans les conditions suivantes. Pour : 105, soit, à quelques exceptions individuelles près, les groupes suivants : agriculture, artisanat, entreprises publiques, U.N.A.F., C.F.T.C., départements et territoires d'outre-mer, associations, mutualité, personnalités qualifiées ; contre : 30, essentiellement les groupes C.G.T. et C.G.T.-F.O. ; abstentions : 55, essentiellement les groupes des entreprises privées, de la C.F.D.T., de la C.F.E.-C.G.C., de la F.E.N. et des professions libérales.

Comme chaque fois que le Conseil est consulté sur un projet législatif, le vote, il faut le rappeler, a porté sur un projet d'avis relatif au projet de loi et non sur le projet de loi lui-même.

Cette particularité doit être soulignée pour une juste interprétation du vote du Conseil. Il arrive cependant que certains votes visent, en fait, le projet de loi. Je voudrais ajouter d'ailleurs qu'au-delà des résultats quantitatifs, l'avis du conseil est assorti, en annexe, de déclarations émanant de chaque groupe et explicitant les motifs et circonstances de son propre vote.

Puisque le vote a porté sur un avis, il est nécessaire d'en présenter rapidement le contenu, c'est-à-dire les appréciations formulées par le conseil sur le texte du projet gouvernemental, au stade où il en était lors de sa transmission au Conseil économique et social.

Sur la nécessité et la nature d'un plan, le Conseil économique et social avait débattu de ces questions en 1987 à l'occasion d'une saisine du précédent gouvernement portant sur l'avenir de la planification. Le Conseil avait alors confirmé son attachement à notre système de planification, que l'on peut caractériser à la fois par la place essentielle de la concertation dans le processus de planification et par la nécessité d'une perspective et d'un projet pour l'ensemble de l'économie, et pas seulement pour l'administration ou le secteur public.

Dans une économie incertaine, il importe plus encore de définir des objectifs cohérents et une stratégie d'ensemble, c'est-à-dire un plan. Pour une économie largement immergée dans l'économie mondiale, le choix est entre être l'acteur déterminé et mobile de sa propre stratégie ou être l'objet passif de celle des autres.

Le Conseil a donc apprécié que le X^e Plan se maintienne résolument dans cette voie, celle d'une planification qui depuis toujours est et s'est voulue mixte dans son champ d'application, dans ses conditions d'élaboration et dans ses méthodes d'action, visant à guider l'action publique et à doter d'une sorte de tropisme de convergence, celles des agents économiques et sociaux, publics et privés.

Tout en comprenant les raisons de circonstances qui ont conduit, en l'espèce, le Gouvernement à dissocier la planification nationale et la planification régionale, le Conseil a réaffirmé la nécessité de poursuivre une véritable planification régionale.

Pour émettre son avis sur les priorités et les objectifs proposés par le projet du Gouvernement le Conseil a souhaité définir, au préalable, son propre système de référence à partir duquel il porterait son appréciation sur le projet qui lui était soumis.

Ce système de référence s'appuie essentiellement sur les nombreux avis que le Conseil a été amené à exprimer, dans les années récentes, qu'il s'agisse de politique économique ou sociale globale ou, au contraire, de problèmes ou d'activités spécifiques.

Après un diagnostic de ce qui lui a paru constituer les principaux enjeux pour la France, le Conseil économique et social a retenu, quant à lui, trois objectifs de base : développer l'emploi et valoriser les ressources humaines ; améliorer le niveau et les conditions de vie, consolider la protection sociale et renforcer la solidarité ; enfin, construire un projet pour l'Europe.

Par rapport à ces différents objectifs, le Conseil a estimé que le projet gouvernemental comportait d'importantes convergences. Il a cependant considéré que ce projet sous-estimait les possibilités offertes par un accroissement de nos parts sur le marché intérieur et par une extension de celui-ci, dans le respect de la double priorité de l'emploi et de l'équilibre extérieur.

Pour le Conseil économique et social, la stratégie à mettre en œuvre pour atteindre les trois objectifs de base qu'il a, au préalable, définis repose sur la compétitivité et le développement social, deux axes interdépendants : chacun étant condition et effet de l'autre.

Concernant la compétitivité, condition impérative d'un desserrement du garrot du déficit extérieur, il s'agit d'élargir nos performances tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation et de conforter la part importante qu'y prend l'agriculture. Mais il faut aussi affirmer, plus fortement que ne le faisait le projet gouvernemental, la nécessité de mettre en œuvre des stratégies industrielles concertées pour améliorer la structure

de notre appareil de production et pour rechercher une contribution accrue à la croissance et à l'emploi des secteurs à faible contenu d'importation, tels que les services, l'artisanat, le bâtiment et les travaux publics.

Le Conseil a, par ailleurs, souhaité que le Plan souligne la nécessité d'une politique de l'énergie fondée sur la poursuite de l'effort de maîtrise de l'énergie et de la recherche des meilleures utilisations de nos capacités au regard de la croissance et de l'aménagement du territoire.

Le Conseil a exprimé son plein accord sur le renforcement de la recherche et sur une progression sensible de l'investissement, tant immatériel que matériel. Il a également rappelé la nécessité d'élargir la durée d'utilisation des installations, ce qui implique, comme le note le projet du Gouvernement, une réorganisation du travail devant faire l'objet de négociations portant, entre autres, sur la durée du travail. Le Conseil a d'ailleurs souligné que pour lui « équipement, organisation et conditions de travail, formation, qualification, classification, rémunérations » sont inderdépendants et que l'efficacité de chacun de ces facteurs est fonction de la qualité de sa combinaison avec les autres.

Le Conseil économique et social a souhaité que les allègements de charges sociales qui se révéleraient possibles soient, en priorité, destinés à la réintégration des emplois précaires dans le droit commun. Il a, de même, considéré qu'il était maintenant possible de promouvoir, au moyen d'ajustements fins, des politiques salariales un peu plus soutenues, compatibles avec l'équilibre extérieur. L'avis souligne enfin l'importance de la concertation et de la négociation comme système, non pas discontinu, mais permanent, de relations professionnelles. Pour le Conseil, le développement à l'échelon communautaire du dialogue social dans la perspective de véritables négociations conventionnelles et n'excluant aucun des partenaires constitue, avec l'harmonisation des conditions d'hygiène et de sécurité et la consolidation des droits sociaux fondamentaux, une dimension essentielle de l'espace social européen.

En matière d'éducation et de formation, l'avis a considéré que les orientations du projet de Plan correspondaient, d'une façon générale, aux préoccupations exprimées, dans un précédent avis, par le Conseil. Il lui est cependant apparu que tout donnait à penser que l'effort budgétaire prévu dans le projet qui lui était soumis n'était pas ajusté à ses propres estimations. Il s'est par ailleurs interrogé sur la faisabilité des projets avancés en matière d'apprentissage des langues.

Concernant la formation continue, le Conseil a, en particulier, souhaité que soient examinées les propositions visant à jumeler la formation continue et son développement avec une réduction du temps de production dans le temps de travail.

Le Conseil a enfin souligné l'urgence en ce qui concerne la création audiovisuelle européenne et le standard européen de télévision à haute définition.

S'agissant des équipements et des services collectifs, le Conseil s'est interrogé sur l'objectif du Gouvernement en matière de construction neuve, sachant que le nombre des ménages doit progresser d'environ 250 000 unités par an pendant la période du Plan. Il a demandé, par ailleurs, que le Plan prévoie la définition d'une politique foncière et il a insisté sur l'urgence de recréer une offre foncière suffisante.

L'équilibre de notre système de protection sociale est naturellement affecté par la situation particulièrement défavorable de la France du point de vue du nombre d'inactifs par rapport à celui des actifs, ce qui contribue, parmi d'autres causes, aux difficultés des systèmes de retraite et de maladie.

Le Conseil économique et social a considéré que l'introduction, dans les mécanismes de financement de la sécurité sociale, de ressources assises sur tous les revenus pouvait répondre à l'évolution vers un système de solidarité de certains éléments du régime de protection sociale du fait de leur généralisation.

Concernant la politique familiale, l'avis rappelle que les prestations dont l'objectif est de compenser les charges familiales ne constituent qu'un des éléments d'une politique familiale globale, facteur très important de l'équilibre démographique.

S'agissant des dépenses de santé, le Conseil a souligné la nécessité d'une évolution qualitative et quantitative de l'équipement sanitaire et social. Il a souhaité qu'une meilleure régulation du système de soins soit recherchée avec toutes les

parties intéressées. Il a enfin insisté sur la nécessaire transformation des conditions et des relations du travail dans le système hospitalier.

En matière de retraite, compte tenu du facteur démographique et de ses perspectives d'évolution, le Conseil a considéré que, face à la disparité des situations individuelles, le critère d'âge était injuste et qu'en cas de nécessité les modifications envisagées devraient porter sur la durée d'activité plutôt que sur l'âge minimum d'ouverture des droits.

En matière d'emploi, le Conseil a estimé qu'un taux de croissance annuel moyen de 3 p. 100 devrait permettre de faire face à l'augmentation prévisible de la population active. Mais les politiques spécifiques de l'emploi peuvent concourir à l'amélioration de ces perspectives, en particulier par le développement d'actions locales. De leur côté, les implications du grand marché intérieur présentent sans doute en matière d'emploi des perspectives contrastées ; mais elles dépendent, d'une part, des actions à mener en France même pour en tirer le plus large bénéfice, d'autre part, de celles qu'il importe de conduire au sein de la Communauté dans le sens d'une politique de croissance coordonnée.

Le Conseil économique et social a rappelé toute l'importance qu'il attache à l'aménagement du territoire et au développement régional. Il a souligné la nécessaire articulation entre la planification nationale et la planification régionale et entre le commissariat général du Plan et la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Pour le Conseil, le X^e Plan national, en cours d'examen, laisse entière l'obligation incombant aux régions d'élaborer leur propre plan et il a souhaité, dès lors, que les contrats de Plan Etat-région puissent, le cas échéant, être complétés par voie d'avenants. Il a demandé que soient davantage précisées les orientations concernant les infrastructures lourdes telles que l'axe mer du Nord-Méditerranée, ou le réseau de métropoles à vocation européenne. Le Conseil a enfin considéré que le projet de Plan, en ce qui concerne les départements et territoires d'outre-mer, était formulé en termes généraux.

L'Europe est présentée tout au long de l'avis du Conseil et je voudrais ici évoquer les points essentiels qui ont particulièrement retenu son attention.

Le premier a trait au processus d'harmonisation en cours et qui implique, de la part des différents partenaires, des concessions réciproques. A ce titre, le Conseil a mis en avant trois principes : assurer l'égalité de concurrence, préserver la compatibilité entre l'identité européenne et la spécificité des voies respectives de développement économique et social, construire dans l'équité l'harmonisation fiscale.

Mais, au-delà des contraintes pouvant résulter de la mise en œuvre de l'Acte unique, l'Europe, pour le Conseil économique et social, est d'abord un projet à construire et il souhaite que la France y apporte tout son effort pour l'infléchir vers l'approfondissement du modèle européen, modèle culturel tout autant que social ; vers la conception de politiques communes et la conduite d'opérations communautaires ; vers le développement des échanges et de la coopération avec les pays de l'Association européenne de libre échange, ainsi qu'avec les pays de l'Est et des pays nouvellement industrialisés ; vers le renforcement de la coopération et de la solidarité avec les pays en voie de développement.

Du point de vue des équilibres, le Conseil s'est notamment interrogé sur la compatibilité entre les différents aspects de l'action budgétaire du projet gouvernemental, en particulier entre, d'une part, les financements nécessaires pour les domaines prioritaires dont le Conseil a approuvé le choix, d'autre part, les modifications à attendre en matière de fiscalité du fait, notamment, de l'harmonisation européenne, et l'objectif enfin de réduction régulière du déficit budgétaire. Il a, par ailleurs, souhaité que les études envisagées, concernant la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, portent d'abord sur les problèmes que poserait l'instauration d'un tel système, avant d'examiner, le cas échéant, ceux qui découleraient de sa mise en œuvre.

D'une façon plus générale, le Conseil a considéré que le projet de Plan qui lui a été soumis traitait du dispositif de mise en œuvre essentiellement en termes d'orientations, sans en déterminer le plus souvent les modalités d'exécution. Il a considéré, par exemple, que les dispositions de nature législative ou réglementaire, sans incidence économique et financière notable, pouvaient être définies avec plus de précision. Aux yeux du Conseil, une démarche de planification, de type stratégique qui, selon les termes de Pierre Massé, « privilégie

la régulation par rapport à la programmation », laisse entière, pour des domaines bien délimités, la possibilité de lois d'orientation, voire de programmation, ce qui pourrait en l'espèce être le cas, par exemple, des infrastructures lourdes, ou de la rénovation des logements. Il en est de même, compte tenu des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales, pour l'extension des capacités d'accueil de l'éducation nationale ou la rénovation de ses locaux.

Le Conseil a donc souhaité que la seconde phase de planification, actuellement en cours, soit mise à profit pour une formalisation plus précise des modalités de mise en œuvre du Plan.

La planification stratégique implique par nature un système de suivi et d'évaluation dont la coordination paraît relever, aux yeux du Conseil, du commissariat général du Plan. Elle implique aussi des procédures de réexamen, d'adaptation des moyens et, si nécessaire, des objectifs eux-mêmes si l'écart entre les hypothèses initiales et l'observation de la réalité la rend nécessaire. C'est dans cet esprit que le Conseil a souhaité être en mesure d'examiner à mi-parcours l'exécution du X^e Plan.

Le Conseil ne peut que se réjouir d'observer que le projet, tel qu'il est soumis à votre assemblée, comporte, par rapport à celui qu'il a examiné, un certain nombre de modifications répondant à ses propres recommandations.

Il s'agit, par exemple, de la justification apportée au choix du taux d'investissement ainsi que du rapport à respecter entre la croissance de l'investissement et celle de la consommation des ménages.

De même, le nouveau texte insiste sur le caractère choisi que doit revêtir le travail à temps partiel.

Il insère de façon plus précise l'objectif d'égalité professionnelle entre les sexes et assortit cet objectif d'orientations précises quant à sa mise en œuvre.

Il insiste sur le renforcement de l'articulation entre la planification nationale et régionale dans le sens demandé par le Conseil.

Il souligne l'objectif en matière d'environnement et en précise les points d'application.

Il explicite, dans le sens des propositions du Conseil, les axes d'une politique énergétique.

Enfin, en matière de logement et de lutte contre la ségrégation, le nouveau texte reprend la proposition du Conseil quant à l'importance des procédures contractuelles par rapport à cet objectif, associant l'Etat, les collectivités locales, les organismes d'H.L.M. parmi d'autres.

Le Conseil économique et social exprime le souhait que l'ensemble des travaux qu'il a menés à l'occasion de l'examen du projet de X^e Plan sur la base de son activité permanente, ainsi que les positions exprimées par les différents groupes du Conseil, soient utiles aux délibérations de votre assemblée sur un sujet auquel le Conseil attache une particulière importance.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs les députés, je vous remercie de votre attention. (*Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste, de l'Union du centre, Union pour la démocratie française, et sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Je remercie M. le rapporteur du Conseil économique et social.

Messieurs les huissiers, reconduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(*M. le rapporteur du Conseil économique et social est reconduit avec le cérémonial d'usage.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 545 approuvant le X^e Plan [1989-1992] (rapport n° 624 de M. Jean-Pierre Balligand, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan ; avis n° 625 de M. Robert Anselin, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ; avis n° 626 de M. Jean-Paul Bachy, au nom de la commission de la production et des échanges).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-huit heures quarante.*)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

CLAUDE MERCIER