

MICHEL ROCARD
et la commission économique du P.S.U.

PROPOSITIONS POUR SORTIR DE LA CRISE

énergie, plan, budget,
crédit, fiscalité, téléphone.



Coll. Michel Rocard.org

Michel Rocard

et la Commission économique du P.S.U.

Propositions pour sortir de la crise

énergie - plan - budget - fiscalité - téléphone

LES ÉDITIONS DU CERF
29, bd Latour-Maubourg, Paris
1974

A paraître

Josée DOYÈRE *Le combat des consommateurs*
Gérard GUYON *Les transports en question*

CERF-Delta

© *Les Editions du Cerf*, 1974.

PRÉFACE

Devant les choix décisifs

Le mot de crise a été si souvent employé à propos de légers soubresauts économiques que sa force d'évocation est aujourd'hui dévaluée. Il serait d'ailleurs une fois de plus erroné d'en user pour signifier que le capitalisme vit ses derniers jours : la science économique n'est pas une science exacte à la manière des sciences physiques et ne peut pas prévoir avec certitude, parce que les situations ne se reproduisent jamais à l'identique.

Aujourd'hui, il n'est cependant pas nécessaire de faire appel à de savants calculs pour constater que l'économie occidentale vit une crise sévère, c'est-à-dire une situation de déséquilibre. Il est inutile de rappeler le diagnostic ; chacun en connaît désormais les grandes lignes : inflation, inégalités, déficit des balances d'échange avec l'étranger. L'heure est aux propositions. Car la crise peut être résolue par un pas en arrière ou par un pas en avant.

Le gouvernement n'est pas inactif face aux difficultés. Il a décidé certaines mesures — ou s'apprête à le faire — que le simple bon sens impose à tous, comme les économies de chauffage ; en ces domaines, il n'y a pas de choix ; l'actualité impose ses contraintes. En revanche, dès qu'il y a choix, le pouvoir montre clairement dans quelle perspective il se situe.

On commence en effet, après quatre mois de délai de réaction, à mesurer les conséquences du plan d'action prétendument anti-inflationniste adopté en juin 1974.

La principale mesure de ce plan fut le blocage du crédit. Ce blocage est toujours en place malgré l'accélération très inquiétante des difficultés de trésorerie des entreprises, voire des dépôts de bilan. Nul doute désormais qu'il y a là une volonté délibérée des pouvoirs publics, dans un double but. Premièrement, mettre en difficulté de nombreuses petites et moyennes entreprises de façon à hâter la concentration du capitalisme français ; deuxièmement, créer un important volant de chômeurs pour « refroidir » les revendications salariales. Le gouvernement revient donc à la très vieille théorie, dite théorie de Phillips, du chômage comme meilleur remède contre l'inflation. Pour parer au mécontentement social que cette stratégie ne va pas manquer d'entraîner, et entraîne déjà, comme à Titan-Coder, aux P.E.T. ou chez Néogravure, il a poussé le patronat à signer avec les syndicats un accord sur le maintien d'une large part du salaire pendant un an en cas de licenciement collectif. Il n'en reste pas moins que, depuis la guerre, les pouvoirs publics ont souvent cherché à limiter le chômage lui-même, tandis que, avec Giscard, on ne cherche plus qu'à en limiter les conséquences. C'est un sérieux tournant du point de vue social, mais aussi un pas en arrière du point de vue économique. Car l'analyse contemporaine de l'inflation laisse percevoir que la concurrence prix-salaires est bien loin de tout expliquer. De nombreux autres phénomènes sont à l'origine de l'inflation, parmi lesquels le maintien des inégalités, la spéculation et le gaspillage des ressources sont les plus importants. Le gouvernement ne peut pas s'attaquer en profondeur à ces problèmes parce que les intérêts politiques qui le soutiennent s'y oppo-

sent. Est-ce à dire qu'il ne parviendra pas à mater l'inflation ? On ne saurait être aussi affirmatif, car une politique de déflation autoritaire aurait sûrement un effet à court terme. Gageons simplement que si les racines fondamentales de l'inflation, telles que je viens de les citer, ne sont pas extirpées, la cure d'austérité décrétée par le pouvoir ne marquera qu'une pause dans la poursuite de la hausse des prix. En revanche, elle réussira à restructurer le capitalisme autour d'entreprises dominantes encore renforcées.

Contre cette politique du pas en arrière, il faut proposer des mesures capables d'attaquer la crise en son fond. Le plus remarquable dans la période présente est que jamais les propositions des divers courants de la gauche n'ont été autant en prise avec la réalité : le programme d'action économique de François Mitterrand, candidat unique de la gauche aux dernières élections présidentielles, comme le projet de société « Pour le socialisme » rendu public à l'occasion des Assises du socialisme, sont la preuve que la gauche unie est prête à engager la France sur une nouvelle voie de développement mieux capable de répondre aux aspirations populaires et aux contraintes relatives à la préservation des équilibres naturels et humains.

Cet ouvrage veut apporter sa pierre au renforcement de la crédibilité économique de la gauche. Il n'a pas pour ambition de présenter sur tous les problèmes actuels une alternative globale. Il cherche plus simplement à faire des propositions sur un terrain où la critique de la droite s'exerce fréquemment : celui des moyens de l'action économique. En effet, si le projet de société dessiné par les socialistes a désormais sa cohérence, la question des outils de sa réalisation est souvent posée. En réfléchissant notamment aux fonctions d'une politique du plan, du budget, du crédit et de

la fiscalité dans le cadre d'une prise du pouvoir par la gauche, la commission économique du P.S.U. a cherché à donner à tous les militants et sympathisants des arguments pour défendre le socialisme, et à l'opinion publique en général une preuve supplémentaire que la gauche est prête à gouverner. Devant les choix décisifs appelés par la crise économique, les socialistes manifestent qu'une alternative de développement est nécessaire et qu'elle est possible.

Michel ROCARD.

Présentation

Ce livre a été réalisé, en collaboration avec Michel Rocard, par la commission économique du P.S.U. entre mai et septembre 1974, avant le Conseil national d'Orléans des 5 et 6 octobre à l'issue duquel le P.S.U. a changé de direction. La commission était animée par son secrétaire, Jacques Gallus ; au cours de cette période, elle a notamment participé à la définition des objectifs économiques proposés par la gauche lors des élections présidentielles de mai.

La rédaction des documents qui composent ce livre est la conclusion d'un travail collectif auquel se sont associés Jacques BONIFACE, Philippe BACH, Jacques GALLUS, Claude KLEIN, Pierre LLAU, Philippe MONLAUR, Thierry NICOLE, Jean-Pierre ROMAIN et Dominique WALLON.

Il est clair, comme le souligne Michel Rocard, que ce livre n'a pas vocation à couvrir l'ensemble des problèmes économiques qui se posent aujourd'hui ou auxquels la gauche sera confrontée demain. Des thèmes fondamentaux, comme par exemple l'inflation ou les nationalisations, ne sont pas traités en tant que tels ici et feront éventuellement l'objet de publications ultérieures. L'exhaustivité n'est donc pas l'am-

bition des pages qui suivent. Elles cherchent au contraire à approfondir un nombre limité de questions. Celles-ci ont des champs d'application fort différenciés : ils peuvent être très généraux, comme la planification, ou, au contraire, relatifs à un secteur bien particulier comme le téléphone. Ainsi est donné un nouvel indice de la progression des propositions des socialistes dans des domaines extrêmement variés. Il n'a pas paru utile aux auteurs de récapituler sur chaque thème tout ce qui a déjà été dit. Par exemple, le dossier sur l'énergie porte une attention particulière aux formes d'énergie qui pourraient se substituer au pétrole, parce qu'il se propage actuellement de nombreuses contre-vérités à ce sujet ; en revanche, bien d'autres aspects du problème général de l'énergie ne sont pas évoqués.

Enfin on ne s'étonnera pas que l'analyse des thèmes proposés soit souvent faite sous un aspect technique : ce sont des professionnels de la planification, du budget, de la banque, de la production énergétique, de la fiscalité ou du téléphone qui y ont travaillé en apportant des critiques et des propositions relatives à leurs propres domaines de compétence. Cette approche a semblé indispensable, car les projets des socialistes sont souvent entachés d'une trop grande généralité.

Au moment où l'unité populaire n'a jamais été aussi proche du pouvoir, il importe que son alternative économique soit crédible et réaliste. Cela n'enlève rien à la certitude que c'est en définitive le rapport de forces politique et social au moment de la prise du pouvoir qui déterminera la ligne de partage entre le possible immédiat et ce qui restera à attendre du futur.

1.

L'énergie

pétrole, nucléaire et réformes structurelles

La gauche n'a pas actuellement la réelle dimension des problèmes énergétiques. Dans la gauche, le Parti communiste sous-estime volontairement la crise énergétique, de façon à faire porter toute la responsabilité de la situation sur le gouvernement. Il souhaite pour la gauche une politique économique keynésienne¹ qui permette de relancer la croissance et le plein emploi sans en transformer réellement le contenu. Pour les socialistes, la gravité de la crise économique impose de proposer des solutions qui ouvrent directement la voie au socialisme, à un mode de vie autogestionnaire.

La cause de la crise de l'énergie ne réside pas dans les sources énergétiques, mais dans les *chaînes énergétiques*, qui vont des sources d'énergie jusqu'à l'usager : ce sont les problèmes d'organisation énergétique qui sont prédominants. A l'heure actuelle, nous avons investi dans des chaînes énergétiques (et du coup, nous sommes aussi investis par elles, vu leur poids) qui pèsent maintenant de toute leur inertie. On ne peut les changer que lentement.

1. J.-M. KEYNES, économiste anglais de l'entre-deux-guerres, proposait pour sortir de la crise économique de 1929 une politique réformiste de relance de la demande par l'investissement public et le déficit budgétaire.

Pour que l'énergie existe sous forme utilisable, il faut des *systèmes convertisseurs* (les centrales électriques en sont les principaux, qui transforment le charbon, le pétrole, l'eau, l'uranium, en électricité), qui ne peuvent être changés même en deux ou trois ans. Les gauchistes s'imaginent, dans leur volonté de transformation radicale du mode de vie pour résoudre la crise énergétique, que les sources d'énergie nouvelles sont facilement et rapidement mobilisables. Ils se trompent.

Prenons le *soleil*. On présente l'énergie solaire comme délaissée actuellement du fait de sa subordination à des intérêts capitalistes. C'est faux ! Il faut distinguer entre deux sortes d'énergie solaire. Celle qui existe au niveau des habitations d'abord. Or actuellement, 18 millions de maisons ne peuvent pas la recevoir parce qu'elles ne sont pas construites pour cela. Même si l'on en construit à partir de maintenant, ce ne seront que de faibles quantités. Et à plusieurs conditions : que l'habitat soit dispersé, que l'on ne construise pas le long des rues. 50 000 ou même 100 000 logements construits ainsi par an (ce qui est un maximum) ne représentent qu'un million au bout de dix ans, sur 18 millions ! Encore faudrait-il en même temps des sources d'énergie complémentaires, parce que l'énergie solaire est irrégulière : elle n'est pas disponible à volonté.

La seconde forme d'énergie solaire est celle qui pourrait être captée dans des grandes surfaces de photopiles et mobilisée par des centrales électriques. Pour obtenir une puissance analogue à celle des groupes nucléaires qui se construisent actuellement, cela supposerait une superficie de piles de 40 km² sur orbite. Il en coûterait plusieurs fois le revenu national américain pour produire l'équivalent de la production des centrales nucléaires, qui coûtent infiniment moins

cher. Par ailleurs, les techniques de l'énergie solaire ne sont pas au point : une fois cette énergie captée, il faudrait la ramener sur terre, par des procédés à inventer. Par exemple, les risques d'un rayon laser ultra-puissant descendant d'un satellite seraient énormes. Il faudrait sillonner le globe le long de son parcours de centrales électriques. On serait donc ramené à une variante de l'énergie électrique, mais avec des moyens infiniment plus coûteux et pas moins dangereux pour l'environnement que le nucléaire. Car concentrer des températures pareilles et les envoyer vers la terre détruira certainement des micro-climats.

En ce qui concerne la *géothermie*, une expérience est actuellement faite à Melun, où 1 300 logements sont alimentés par de l'eau à 70° pompée de 1 800 m de profondeur. Cela coûte très cher, et si l'on voulait appliquer cette solution aux logements existants, il faudrait refaire les canalisations, creuser des trous partout, refaire les installations intérieures : il faudrait donc remodeler non seulement l'appareillage énergétique, mais aussi l'urbanisme. Cette perspective n'est pas impensable à très long terme, mais n'aide en rien à résoudre les problèmes de la décennie qui vient.

On parle aussi beaucoup actuellement, de l'*énergie hydraulique*, comme si l'on pouvait espérer trouver une solution à la crise de ce côté. Il reste 10 à 20 milliards de kWh. à obtenir par l'hydraulique. Or 10 milliards de kWh. sont l'équivalent de 3 millions de tonnes d'équivalent-charbon. C'est donc peu de choses par rapport à l'ensemble. Mais c'est à peine plus que la seule production actuelle des barrages sur le Rhin (6 milliards de kWh.).

La capacité productive du *nucléaire* est d'une autre dimension : un seul groupe de centrales nucléaires de Fessenheim produit autant que toutes les centrales hydrauliques mises en

place depuis 1920 ! Même en faisant des économies d'énergie qui permettent de ralentir la croissance de la production d'énergie nécessaire, les autres sources d'énergie (solaire, géothermique, hydraulique) ne sont pas, pour un avenir encore long, à l'échelle des besoins.

Quant au *charbon*, même au temps de sa splendeur, on a toujours importé un tiers de la consommation française.

Il est donc fatal que le *pétrole* reste la source d'énergie dominante pendant près d'une dizaine d'années, et que ce soit le nucléaire qui prenne sa place pendant un certain temps. Il est performant et pratiquement au point, techniquement, alors que les énergies nouvelles ont encore besoin de longues recherches. Il reste, et c'est, bien sûr, l'essentiel, à poursuivre les recherches permettant d'accroître la sécurité de son emploi et de limiter son influence sur la dégradation de l'environnement.

I. L'ÉNERGIE POSE LA QUESTION DU RAPPORT PLAN-AUTOGESTION

La question politiquement et économiquement importante est de savoir si la rapidité de la croissance actuelle de la consommation d'énergie est un bien en soi. Les réorganisations du mode de vie que la crise annonce et rend nécessaires et que les socialistes devront faire prendre en charge par les gens ne vont-elles pas diminuer cette croissance ? Une question préalable est de savoir si, en régime capitaliste, des économies d'énergie ont été faites dans le passé. Il faut d'abord éliminer les idées fausses.

Distinguons deux domaines : *dans la production, les économies d'énergie sont très rentables*. Pour cette raison, des

économies très importantes ont été réalisées dans le passé. Par exemple, dans une *centrale thermique*, il fallait il y a 20 ans 750 g. de charbon pour produire un kWh. ; à l'heure actuelle, il n'en faut plus que 333 : plus de deux fois moins. L'accroissement de la productivité des centrales thermiques est une des raisons pour lesquelles la production de charbon n'a pas davantage augmenté.

De même, la *sidérurgie* était un des secteurs industriels les plus gros consommateurs d'énergie. Il fallait autrefois 1,2 t. de coke pour produire une tonne de fonte : il n'en faut plus actuellement que 600 kg. Dans le secteur des *transports publics*, la locomotive à vapeur a été remplacée par la locomotive électrique. Il faut 5 fois moins de charbon quand on le brûle dans une centrale et qu'on utilise le courant dans une locomotive électrique que quand on le brûlait directement dans la locomotive à vapeur. La diminution de la consommation énergétique des transports publics a donc été très forte, du fait de l'accroissement de leurs rendements.

Ces trois secteurs ont donc considérablement économisé les quantités de matières nécessaires : si ces progrès n'avaient pas eu lieu, au lieu d'être actuellement de 260 Mt. d'équivalent-charbon, la consommation française d'énergie serait de 350 à 380 Mt.

Mais *il n'y a pas eu d'économie d'énergie dans les autres secteurs*, et en particulier dans ceux où les utilisateurs sont très dispersés. La question est posée aux socialistes autogestionnaires ; il ne faut pas croire que tous les problèmes soient résolus par la décentralisation : *la crise énergétique pose dans toute son ampleur la question de l'articulation entre planification et autogestion.*

Dans les utilisations d'énergie très dispersées, non seulement des économies d'énergie n'ont pas lieu, mais, les modes

de vie aidant, la consommation a dépassé le niveau nécessaire : il y a eu gaspillage.

Même pour les partisans de l'autogestion, les schémas d'organisation énergétique souhaitables ne sont pas forcément décentralisés : cela ne réduit pas les gaspillages, *au contraire*.

Les partisans de l'autogestion doivent *distinguer entre les décisions selon leur objet* : la décision de production d'énergie doit se prendre en tenant compte de la nature des techniques de production. Si ces techniques conduisent à la centralisation des décisions de production, le problème de l'autogestion est alors le *contrôle collectif de ces décisions centralisées*.

L'utopie inverse, de Hervé dans *Le sauvage*, par exemple, est très sympathique mais dangereuse. Il explique qu'avec des *éoliennes*, chacun pourrait se rendre libre dans la satisfaction de ses besoins énergétiques, de tout instrument collectif pesant, et en particulier — pour Hervé — d'E.D.F. A chacun son éolienne ! Il donne même des recettes et des adresses pour l'acheter. A partir des données qu'il fournit, on peut calculer que, pour produire 2 000 kWh. (ce qui est un peu plus que la consommation domestique française moyenne actuelle) il faut une éolienne de 5 millions de francs. Ceci pour produire une électricité qui ne serait pas forcément disponible quand on en aurait besoin. Le coût du kWh. serait dix fois plus élevé que celui vendu actuellement par E.D.F. ! Il faudrait reconvertir une partie de l'industrie à fabriquer des éoliennes ; il faudrait reconstruire les maisons, d'une façon qui n'empêche pas les éoliennes de tourner. Pour équiper les 18 millions de ménages actuels, il faudrait 900 milliards de francs, ceci pour produire 36 milliards de kWh., alors qu'E.D.F. en fournit aujourd'hui plus de 50 milliards ! Et avec des éoliennes, il faudrait y consacrer l'équivalent du

revenu national français ! Ces utopies ne sont pas sérieuses quand elles laissent croire que l'on pourrait résoudre le problème d'ensemble de cette façon.

Par contre, une des tâches théoriques de la gauche, pour qu'elle ne soit pas prisonnière des modes de production actuels, est de réfléchir sur les avantages et les inconvénients des schémas énergétiques et sur les possibilités de les contrôler. De ce point de vue, *l'électricité présente deux avantages* qui tendent à sa centralisation sans empêcher son contrôle.

Elle peut être produite à partir de toutes les sources d'énergie (vent, soleil, eau, charbon, pétrole, atome...). La centralisation de la production d'électricité, du fait de la multiplicité de ses sources, est beaucoup plus économique que si chaque utilisateur était son propre producteur. La dépense sociale de travail nécessaire pour satisfaire une quantité donnée de besoins est moindre, parce qu'elle permet une politique de transferts, de substitutions d'une forme à une autre, donc de contrôle par la collectivité.

Avec l'électricité, l'usager est indépendant des difficultés pesant sur telle ou telle source d'énergie. C'est une forme d'énergie très élaborée, que l'usager peut utiliser directement en tant que telle sans devoir la transformer lui-même. L'inertie d'utilisation de l'électricité est faible, et sa capacité de régulation par le client est grande. La grande supériorité du chauffage électrique est là : on peut l'éteindre en partant, différencier les températures selon les pièces, le programmer. L'usager peut donc mieux gérer cette énergie qu'un chauffage collectif, avec toutes les inerties que représentent les tuyauteries et les voisins. Alors que souvent, avec les chauffages collectifs, celui qui habite au 1^{er} étage est obligé d'ouvrir les fenêtres, alors que celui qui est au 5^e gèle !

Une réflexion approfondie est nécessaire sur les fonctions

de l'énergie, sur les structures les mieux adaptées pour les gérer et leurs différentes articulations. Or c'est une réflexion intéressante pour les socialistes que de poser des problèmes d'organisation, et pas simplement de fonctionnement. Il faut définir une méthodologie des différentes formes concurrentes d'énergie, de leur coexistence et de leur place réciproque. Mais vouloir faire une analyse de l'énergie en tant que telle, c'est prendre un moyen pour une fin. On attaque beaucoup les électriciens actuellement, comme s'ils étaient les suppôts de la société de consommation. Or ils ont mis au point aux Renardières² le chauffage électrique intégré, c'est-à-dire les méthodes d'isolation et de construction les plus économes en énergie. Si E.D.F. n'avait pas fait ce travail, il n'existerait pas actuellement d'entreprise produisant des composants d'isolation. Car le développement de la consommation électrique n'est pas une fin en soi. Les niveaux de consommation dépendent de la façon dont les gens construisent leur existence, car la consommation est significative de position sociale. Mais on ne résout pas ce problème en voulant imposer des rations unitaires moyennes à tout le monde.

II. LES SOCIALISTES DOIVENT CHERCHER UNE COOPÉRATION AVEC LE TIERS-MONDE PROGRESSISTE

Tout le monde réclame actuellement des économies d'énergie, mais pas pour les mêmes raisons : pour les socialistes, c'est le résultat de la réorganisation nécessaire de la croissance, pour aller vers un autre mode de vie. Mais la droite les souhaite aussi pour rendre la monnaie de leur pièce aux

2. Centre d'application des études et recherches énergétiques.

Arabes d'où viendrait tout le mal de l'inflation. Un socialiste ne peut pas faire de l'économie d'énergie une priorité. L'objectif, c'est une autre gestion du monde, fondée sur des modes de vie différents, qui ne soient pas basés sur la compétition et la consommation.

Les économies d'énergie favoriseraient actuellement, au sein des pays producteurs de pétrole, ceux qui ont de larges ressources excédentaires et qui sont peu peuplés, comme les émirats. Ils peuvent réduire leur production sans conséquence sur leur économie. Par contre, cela générerait beaucoup les pays progressistes comme l'Irak et l'Algérie, qui ont besoin de s'équiper avec leurs revenus pétroliers. C'est dans le sens d'une coopération avec ces derniers pays que les socialistes devront s'engager : cette politique, qui est de l'intérêt des deux parties, la droite ne l'engagera pas.

Face à la « crise pétrolière »

Il faut d'abord savoir quels sont les problèmes : est-il vrai que le renchérissement du prix du pétrole crée dans notre économie une secousse très forte ? Face à cela, comment peut-on s'adapter à court terme ? Car il faut le distinguer de ce vers quoi on doit s'orienter à plus long terme, compte tenu de l'importance des détails de mise en place des infrastructures. Et ceci sans dissocier l'un de l'autre. Car c'est cette dissociation qui nous a conduits à la situation de crise actuelle. Giscard a toujours fait cette dissociation ; il a, par exemple, freiné les programmes de centrales nucléaires au nom du gain à court terme sur le pétrole. Cela oblige maintenant E.D.F. à opérer un décollage vertical beaucoup plus rapide et risqué. Nous sommes beaucoup plus fragiles que si nous

avons pu conduire une politique plus équilibrée quant aux approvisionnements énergétiques.

Contrairement à ce que dit actuellement une partie de la gauche — P.C.F. en tête —, *le renchérissement du pétrole provoque un choc fondamental sur notre économie.*

Mais il faut bien voir que les prix du pétrole sont complexes. C'est son prix en dollars qui a beaucoup augmenté. Il coûtait en 1970 10 dollars pour une tonne achetée au Moyen-Orient, alors que, fin 1974, il en faut 60 à 70. Il faut donc trouver la contrepartie à cet enchérissement. Ces derniers mois, la balance énergétique est déficitaire de plus de 4 milliards de F par mois ! Cela correspond à plus de 50 milliards en un an, soit 5 % de la production. Le déficit énergétique consomme donc l'accroissement annuel de cette production, si on la payait immédiatement.

Et l'essence ?

Comme il n'est pas possible de revenir en autarcie, il faut trouver une autre solution, notamment l'augmentation des exportations. Une des principales industries exportatrices est l'automobile, et la crise de l'énergie pénalise l'automobile.

On songe donc aux exportations d'équipements vers les pays producteurs de pétrole. Mais nous sommes là en concurrence avec les autres pays industriels. Avons-nous les structures industrielles adaptées à ce nouveau marché ? C'est plutôt une spécialité de l'Allemagne. Il y a là un problème d'adaptation à court terme auquel la gauche serait confrontée si elle venait au pouvoir.

Un des points clés du problème est la consommation d'essence, qui représente 15 % de l'ensemble de la consommation

d'énergie, et la part la plus profitable pour les compagnies. La crise de l'énergie met en cause la priorité accordée régulièrement depuis 20 ans à l'automobile sur les transports collectifs. Plus la crise de l'énergie et la crise des transports s'aggravent, plus la gauche devra prendre rapidement des mesures radicales pour les résoudre.

Comment économiser l'essence ? On peut augmenter les prix : c'est alors un rationnement par l'argent. Certains peuvent payer, d'autres pas.

Il faut distinguer entre les automobilistes par vocation et ceux par obligation, puisque les banlieues se sont construites en fonction de l'automobile. Les ouvriers de la banlieue Est sont souvent obligés de prendre leur voiture pour aller travailler. Si l'on fait payer l'essence très cher, ils seront plus pénalisés que les autres, car ils n'auront pas de moyen de remplacement, alors que les habitants des banlieues Ouest disposent du R.E.R. La régulation par les prix suppose, pour être efficace, que les gens peuvent adapter leurs quantités. Alors seulement, cela rend compatible intérêt individuel et intérêt collectif. Cette théorie n'est pas forcément fausse, quoique, en général, les socialistes ne l'aiment pas beaucoup, mais elle n'est vérifiée que si les consommateurs sont réellement libres d'acheter ou pas.

Dans le cas de l'essence, la régulation par les prix n'agirait que sur les utilisateurs par vocation. Par contre, le mauvais urbanisme qui s'est instauré depuis des années, expression flagrante des inégalités de classes qu'il ancre durablement dans le sol, a conduit les plus dépourvus à se loger dans les banlieues les plus lointaines. Ceci sans transport collectif souvent : ils sont prisonniers de la voiture.

Dans cette situation, la gauche pourrait, à court terme, instaurer une *taxation de l'essence à deux étages*. On délivrerait

des quantités données, les mêmes pour tous, au prix ancien, et on livrerait librement des quantités supérieures, mais à un prix nettement plus élevé. Ce système aurait l'avantage de la simplicité, ce qui est important pour une mise en place rapide : si l'on voulait distinguer selon les utilisateurs, cela nécessiterait de la paperasse. Mais de plus, ce système est économique parce qu'il incite les automobilistes à restreindre leur consommation dans les limites du prix modéré, et qu'il favorise les voitures qui consomment peu. Cette mesure n'est valable dans le court terme que si l'on engage en même temps un programme d'investissements importants dans les transports en commun.

D'autre part, *la fiscalité actuelle de l'automobile*, qui ne fait pas payer à l'achat une part des infrastructures dont l'automobiliste va bénéficier, mais qui le dissuade ensuite de l'utiliser, *encourage les achats pour des raisons de prestige et l'encombrement des voies publiques* par la non-utilisation des voitures existantes. L'équipement et l'exploitation sont deux réalités de nature différente, et il ne faut donc pas les traiter de la même manière, si l'on veut suivre une politique cohérente qui n'oppose pas court terme et long terme.

Le gouvernement actuel, malgré ses intentions proclamées, n'a donc pas de politique d'ensemble en matière d'énergie. Il ne prend en fait que des mini-décisions sur des points de détail et ne fait qu'aggraver la crise par son absence de réponse globale. On fait ainsi semblant d'être libéral. Par exemple pour le charbon : au lieu de constater les faibles quantités exploitables restantes qui rendent la baisse de sa production inexorable, on fait croire que l'on va redévelopper les charbonnages parce qu'on annonce une production de 40 millions de tonnes de plus d'ici 1985. Mais on omet de dire que c'est en chiffres cumulés et que cela représente 22

Mt. en 1985, alors que si l'on dit clairement que la production ne pourra plus dépasser 30 Mt., on passe pour un anti-charbonnier. En fait, on est plus favorable au charbon (30 contre 22), mais moins démagogique.

Il n'y a pas de solution pour la droite au problème énergétique, dans son ampleur actuelle, car on est obligé de passer par la dépendance vis-à-vis du pétrole, au moins à moyen terme. C'est un fait qui s'impose à tout type de gouvernement.

Mais la droite n'a pas le moyen de négocier cette dépendance. La gauche, par contre, dans la mesure où elle apporte un projet de société différent, peut reposer le problème énergétique dans d'autres termes. *Elle doit mettre sur la table le dossier dans son ensemble*, dire clairement ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Il faut faire comprendre qu'on ne peut plus à la fois continuer le même train de vie qu'avant (chauffage, circulation...) et en même temps ne pas dépendre des producteurs. La droite évite actuellement ce débat, alors même qu'on devrait être en pleine préparation du VII^e Plan. Elle laisse croire à l'opinion que le nucléaire n'est pas la pièce maîtresse pour une longue période, et qu'il y aurait des solutions de rechange. Eviter de poser le problème aboutit à ne pas avoir d'ennuis dans l'immédiat, même si, de ce fait, les problèmes s'accumulent. De plus, on retarde la prise de conscience de ce fait qu'on est maintenant placé devant des choix de civilisation quant au mode de vie et aux moyens de le réaliser.

C'est là le vrai problème, que la gauche doit poser dans toute son ampleur. En même temps qu'elle seule peut mettre toutes les cartes sur la table, la gauche est aussi la seule à pouvoir réaliser une autre politique à l'égard du Tiers-Monde. Elle seule dispose d'une crédibilité suffisante auprès de ces

pays pour renégocier les cartes, pour obtenir un réaménagement de la situation énergétique contre une redéfinition de la coopération.

La droite ne peut pas engager cette opération parce qu'elle la conçoit en termes de négociation commerciale (« Mirages » contre pétrole). Or cela ne peut pas résoudre le problème de fond.

Dans le même esprit d'explication, la gauche doit s'engager dans une *rénovation des professions artisanales* concernées par la crise de l'énergie et le remodelage nécessaire du mode de vie. L'isolation des logements anciens suppose une adaptation des artisans. Car s'il faut que la gauche explique les axes de sa politique, en matière d'énergie comme pour tout ce qui compose le mode de vie, il faut mettre en œuvre les outils sociaux d'une politique de reconversion et de redéploiement qui permette de passer de la crise actuelle vers le mode de vie souhaitable. Cette politique pourrait fonder autrement que par des moyens poujadistes la vocation de l'artisanat, et lui ouvrir un avenir.

Des stages de formation intégrée sont par exemple à développer. E.D.F. a commencé à en organiser pour le chauffage intégré. Le client doit avoir la garantie que sa maison est bien isolée thermiquement pour que le chauffage électrique soit efficace. Ceci a amené E.D.F. à faire se rassembler localement, dans des stages, les artisans qui travaillent à un même objet. Ce type d'expérience sociale pourrait déboucher sur des collectifs d'artisans qui fassent coopérer des corps de métiers différents. Elle est importante, parce que l'isolation thermique, si elle se limite aux logements neufs, se condamne à n'avoir qu'une efficacité très faible : il faut aussi reconquérir l'ancien.

Des objectifs à long terme

Sur tous ces problèmes, une explication globale est nécessaire. Une action cohérente des pouvoirs publics est indispensable. Or, actuellement, le gouvernement laisse éventuellement la contestation se développer, à condition que ce soit tous azimuts, sans cohérence ! L'Etat se donne l'apparence d'être ouvert à toutes les suggestions. Mais elles sont toutes contradictoires, et le débat ne se structure pas. On fait semblant de donner satisfaction aux partisans de René Dumont, puis aux pétroliers, puis aux électriciens. Il aurait fallu ouvrir le débat énergétique dans toute son ampleur avant la crise, à cause de l'inertie des infrastructures.

Aujourd'hui il faudrait définir de grands objectifs à long terme. De ce point de vue, la méthode des contrats de programme prendrait tout son sens dans un cadre socialiste. Car plus la pulsation d'une industrie est longue, plus les missions qui doivent lui être données et les moyens de les remplir sont complémentaires. D'où la nécessité de programmer cet ensemble dans un cadre contractuel.

Les pétroliers par contre ont longtemps refusé d'ouvrir le débat dans leur domaine. Début 1973, ils poussaient encore au chauffage au mazout, sans avertir des hausses de prix dont ils connaissaient la certitude.

Tant que l'on refusera de définir clairement objectifs et moyens et de rendre les uns cohérents avec les autres, on continuera au jour le jour une politique de relations publiques, avec ses louvoiements perpétuels. Avons-nous besoin d'une politique de l'énergie, ou d'une politique de relations publiques ?

Depuis un an, le fuel lourd a augmenté de 200 % ($\times 3$), alors que les tarifs d'E.D.F. n'ont augmenté que de 18 % ! Il ne faut pas dans ces conditions s'étonner du déficit d'E.D.F. : elle ne récupère pas la hausse des coûts dans sa hausse de tarifs. Or le fait que la direction des prix du ministère des finances mette E.D.F. en déficit n'est pas sans arrière-pensée politique : plus on peut prouver que les nationalisations marchent mal, moins elles peuvent constituer un espoir de solution pour l'opinion.

Ce déficit d'E.D.F. intervient au moment où elle doit financer un programme de centrales nucléaires d'autant plus brutal que les Finances n'ont pas permis de le lancer à temps, et au moment où les conditions du marché financier sont draconiennes, de sorte que la charge financière risque fort de faire boule de neige.

Par contre, pour le pétrole, il est clair que le gouvernement a fait le choix inverse : *cette politique de relations publiques traduit des choix qu'il ne peut pas énoncer ouvertement* parce qu'ils seraient largement désapprouvés.

La situation actuelle appelle la détermination urgente d'objectifs à long terme. Compte tenu de l'héritage du passé, marqué par l'imprévoyance, les objectifs pour la France qui se dégagent de notre analyse sont les suivants : lutte contre les gaspillages dans la consommation d'énergie, de façon à réduire l'inévitable dépendance vis-à-vis du pétrole ; définition d'un programme nucléaire capable d'assurer progressivement — et sous de strictes conditions de sécurité — la relève du pétrole en tant que source d'énergie ; entrée dans un nouveau modèle de développement assurant une utilisation plus communautaire des biens rares et permettant une plus juste répartition des richesses à l'intérieur du pays et à travers le monde.

Ces objectifs pour la France ne peuvent par nature être pris en compte par le pouvoir actuel. Ils sont ceux du socialisme autogestionnaire.

Coll. Michel Rocard.org

Coll. MichelRocard.org

2.

La crise de la planification et la régulation du développement du capitalisme français

I. LA CRISE DE LA PLANIFICATION A LA FRANÇAISE

L'évolution de la planification française du I^{er} au V^e Plan est étroitement liée à celle du rôle de l'Etat dans le développement du capitalisme français, dans la mesure où le Plan n'est jamais qu'une des modalités de l'intervention de l'appareil d'Etat destinée à assurer la reproduction du mode de production capitaliste et des rapports sociaux qui le caractérisent.

Le I^{er} Plan était essentiellement un plan de production axé sur l'accumulation dans les secteurs de base et financé par l'aide Marshall. Il marquait deux novations importantes par rapport au mode d'intervention habituel de l'Etat français : le caractère global de cette intervention et la mise en place d'un processus organisé de concertation économique et sociale entre l'Etat, le patronat et les représentants syndicaux.

L'achèvement de la reconstruction se traduit par un certain effacement de la planification (II^e et III^e Plans) et marque pour celle-ci une période de transition où l'intervention de l'Etat dans le secteur productif est beaucoup plus partielle et moins hégémonique qu'à la Libération et où le Plan n'as-

sume pas encore les fonctions nouvelles qui vont apparaître avec le IV^e Plan.

Celui-ci confirme le retrait du Plan à l'égard du secteur productif mais oriente la planification dans trois directions :

— Tentatives de définition de normes de régulation économique globale à moyen terme ;

— Essai d'organisation et de rationalisation des fonctions de « service public » de l'appareil d'Etat (développement de la programmation des équipements publics) ;

— Et surtout accentuation de l'effort d'intégration sociale et développement du rôle idéologique du Plan : « L'Esprit du Plan, c'est le concert de toutes les forces économiques et sociales de la nation » (Pierre Massé).

Le V^e Plan apparaît comme un effort exceptionnellement ambitieux pour faire du Plan à l'intérieur de l'appareil d'Etat le lieu central de définition d'une stratégie cohérente de celui-ci à l'égard du système productif et de l'ensemble de la vie économique et sociale : approfondissement de la régulation économique à moyen terme par la programmation en valeur (normes d'évolution des différentes catégories de revenus), définition d'une politique industrielle de l'Etat orientée vers le renforcement des branches monopolistes.

La révolte de mai 1968 marquait nettement l'impossibilité d'une planification aussi ambitieuse dans le contexte de crise socio-politique larvée du capitalisme et de la société française.

L'élaboration du VI^e Plan montrait que le gouvernement entendait tirer les leçons de l'échec du V^e Plan, en réduisant le rôle donné à la planification à moyen terme dans la régulation étatique du système économique et social.

Certes, le Plan continue à fournir une description de l'évo-

lution économique d'ensemble telle qu'elle apparaît à la fois la plus probable (taux de croissance dans la tendance du passé) et jugée la plus souhaitable (hausse des prix modérée, excédent commercial, stabilisation de la part des prélèvements obligatoires dans la production nationale). Mais il abandonne tous les éléments qui, dans le V^e Plan devaient asseoir ce rôle de régulation économique globale : « clignotants », programmation en valeur, notamment.

De même le VI^e Plan présente-t-il une stratégie de développement industriel et plus généralement une stratégie économique définie en fonction de l'objectif d'« industrialisation », c'est-à-dire de renforcement des grands groupes industriels. Mais là encore les moyens autres que très globaux ne sont pas précisés dans le Plan.

Ce retrait du Plan dans les domaines centraux de la régulation économique globale et de la politique industrielle est, en quelque sorte, compensé par l'importance croissante que le VI^e Plan accorde à l'effort de rationalisation de la dépense publique afin d'alléger les prélèvements financiers opérés par l'administration et de réduire la part du secteur public, par une première tentative pour essayer de mettre en place une fonction de régulation sociale à moyen terme et surtout par le développement du rôle idéologique du Plan.

Maintenant que la période d'exécution du VI^e Plan touche à sa fin, que le gouvernement annonce le lancement d'un VII^e Plan nouveau style, et alors que s'aggrave la crise du capitalisme international, il peut être utile de faire le point du rôle joué par la planification française dans l'action menée par l'appareil d'Etat pour assurer la régulation du développement capitaliste, développer son emprise idéologique, rationaliser ses propres interventions.

*Le Plan et la régulation du développement
du capitalisme français*

L'abandon de fait du VI^e Plan comme point de référence de la politique gouvernementale, intervenant après la déconfiture du V^e Plan à la suite de mai 1968, pose nécessairement question quant à la nature et au rôle réels de la planification dans le système économique.

La stratégie affichée par le VI^e Plan était très explicite :

— Poursuite d'une croissance rapide, axée sur le développement et la concentration de l'industrie et privilégiant l'exportation et l'investissement productif au détriment de la consommation des particuliers ;

— Recherche d'une relative stabilité des prix, essentiellement grâce à la pression de la concurrence étrangère, la modernisation du secteur commercial et des services, et la progression modérée du pouvoir d'achat des salaires. Cette dernière devait permettre à l'industrie d'assurer un autofinancement important de l'accumulation du capital sans hausse excessive des prix industriels ;

— Blocage de la pression fiscale impliquant un ralentissement des dépenses consacrées aux services collectifs, sauf dans les secteurs plus liés au développement industriel (téléphone, transports, formation professionnelle, recherche industrielle), ralentissement présenté comme une contrepartie à l'acceptation de la poursuite de la croissance des transferts sociaux.

L'échec de cette stratégie était manifeste dès avant la crise pétrolière ; il était même prévisible dès le départ, car le VI^e Plan supposait résolu un certain nombre de problèmes

qui sont au centre des contradictions du capitalisme actuel.

— La concurrence entre les entreprises ne se manifeste plus essentiellement par les prix. La hausse des prix de vente est devenue la stratégie adoptée par la plupart des grands groupes industriels, français mais aussi internationaux, pour faire face à des revendications salariales de plus en plus fermes, avec la montée du niveau des luttes dans la plupart des pays capitalistes développés ; ceci afin d'éviter tout à la fois la baisse du taux de profit et celle du taux d'autofinancement, alors que l'extension et l'interpénétration des marchés et le développement de la concurrence conduisent les entreprises à accroître démesurément leurs investissements ;

— L'industrie française, malgré la stratégie d'ensemble mise en œuvre en sa faveur, ne tire pas grand profit de l'internationalisation croissante du capital et des échanges et est loin d'atteindre les objectifs que le Plan lui avait fixés en matière d'échanges extérieurs. La situation de secteurs dits prioritaires, comme la chimie et la construction mécanique, se dégrade et, en 1973, l'industrie automobile, à elle seule, réalise un excédent commercial supérieur au solde global industriel. D'importantes entrées de capitaux étrangers accentuent la dépendance économique de nombreux secteurs.

La hausse du prix du pétrole et de certaines matières premières va poser dans des termes nouveaux les problèmes de l'inflation, de l'équilibre extérieur et de l'emploi, mais il était important de noter que les orientations du VI^e Plan étaient déjà remises en cause avant la crise.

Ce sera, dès lors, par des méthodes tout à fait différentes de celles proposées par le VI^e Plan que les groupes dominants vont tenter de faire prévaloir leurs vues et d'atteindre leurs objectifs permanents : partage salaires-profits favorable, renforcement des secteurs monopolistes et modernisation et

restructuration des secteurs archaïques. La politique de « refroidissement » va exactement dans leur sens, par les restrictions de crédit qui atteignent surtout les entreprises marginales et les P.M.E. par l'action d'ensemble pour réduire la hausse du salaire réel ¹. Elle n'apporte en revanche aucun élément de réponse aux problèmes de fond posés par la modification des termes de l'échange et des prix relatifs, consécutive à la hausse du prix du pétrole.

Ce rapide bilan fait apparaître deux enseignements quant au rôle du Plan à l'égard du capitalisme industriel d'une part, à l'égard des problèmes d'ensemble de la régulation économique du capitalisme français d'autre part :

a) Le VI^e Plan affichait une stratégie à l'égard de l'appareil productif à deux niveaux : d'abord une orientation générale, qualifiée par les auteurs du Plan de « politique d'industrialisation », visant à améliorer les conditions de valorisation du capital industriel. Ensuite, la définition de secteurs prioritaires à l'intérieur du développement du capitalisme industriel français, qui devaient bénéficier de mesures de faveur de l'appareil d'Etat pour contribuer au financement de l'accumulation.

L'orientation industrialiste générale comportait la mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation profes-

1. Le budget économique pour 1975 présenté par le gouvernement au parlement table sur une croissance en valeur réelle — c'est-à-dire déduction faite de la hausse du niveau général des prix (prix de la P.I.B.) :

- de 3,2 % de la masse des salaires ;
- de 0,6 % du revenu brut des entrepreneurs individuels ;
- de 9,6 % du profit brut (épargne) des sociétés.

sionnelle, des infrastructures publiques (téléphone, transports), de la « recherche en faveur de l'industrie concurrentielle » (*sic*), l'aménagement des circuits financiers en faveur de l'industrie, une politique des prix plus libérale et souple pour l'industrie « exposée à la concurrence étrangère ».

A peu de choses près, cette orientation n'apportait pas de changement important à ce qui se faisait déjà, elle n'était que la systématisation d'une pratique. Ces politiques ont donc continué à être appliquées, elles ont même souvent été renforcées.

En revanche, les options sur les secteurs prioritaires n'ont pas eu de suites concrètes, et cela d'autant plus naturellement que le Plan était resté particulièrement vague quant aux moyens susceptibles d'être mis en œuvre. Le silence du Plan sur un point aussi essentiel pour sa stratégie d'industrialisation s'explique par l'opposition du ministère des finances et les réticences du patronat à voir affichés publiquement les objectifs et les critères d'une politique sélective de soutien financier de l'Etat au développement du capital industriel. Le patronat ne souhaite pas poser sur la place publique des problèmes d'arbitrage entre secteurs et entre firmes et mettre en lumière ses propres contradictions. Ceci confirme que le Plan, par le caractère public de ses procédures, par la présence des syndicalistes ouvriers, ne peut être une instance de négociations entre l'Etat et les groupes industriels et financiers. Ces derniers utilisent certes les instances du Plan comme tribune, mais ils ne souhaitent pas que cette tribune devienne un centre de négociations et de planification concrète du développement du capitalisme français.

Mais, ce qui est peut-être plus significatif, c'est que ces options sectorielles sélectives, non seulement n'aient pas bénéficié d'une définition publique des politiques correspon-

dantes, mais n'aient pas non plus inspiré les politiques concrètes de l'Etat au cours de la période écoulée, alors que l'expérience a montré que les secteurs prioritaires du Plan rencontraient des problèmes de financement et de commerce extérieur. Ce n'est pas seulement le rôle du Plan qui est alors en cause mais plus généralement celui de l'Etat.

Des explications peuvent être apportées à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, l'approche sectorielle préconisée par le Plan est de moins en moins adéquate, alors que les grands problèmes industriels, même s'ils ont à l'évidence une spécificité sectorielle, se posent de plus en plus en termes de firmes. De plus, dans un contexte de forte concurrence internationale et de concurrence internationale réglementée (G.A.T.T., marché commun), les Etats peuvent difficilement prendre des mesures de soutien à un secteur entier sans s'exposer, et exposer les entreprises du secteur, à des mesures de rétorsion de la part de leurs « partenaires » étrangers. Ceci les amène à mettre en œuvre deux types de politiques : des politiques très globales (cf. plus haut) considérées comme non discriminatoires, ou des politiques très fines, au niveau de la firme, qui conservent un caractère largement secret. Les dirigeants du C.N.P.F., animateurs de grands groupes industriels, se prononcent d'autant plus facilement contre des politiques sectorielles sélectives qu'ils sont mieux placés pour obtenir, en cas de nécessité, des décisions très sélectives de l'Etat en faveur de leur propre groupe.

De manière plus générale, l'expérience a montré qu'effectivement l'Etat français n'a pas de stratégie industrielle globale, parce que les groupes industriels et financiers dominants ne l'estiment ni souhaitable ni nécessaire et que sa politique industrielle concrète consiste en un ensemble de

décisions particulières, prises au coup par coup, en réponse à des problèmes posés par l'évolution du marché ou par des initiatives de grandes firmes « nationales » ou « multinationales ». Les grandes entreprises, elles, ont des objectifs et des stratégies à moyen, voire long terme ; l'Etat n'en a pas à leur égard et ne peut pas en avoir, sauf à transformer le capitalisme actuel en capitalisme d'Etat, ce qui n'a pas été jusqu'à présent l'orientation des forces dominantes du capitalisme français et international.

Enfin, et peut-être est-ce la remarque essentielle, les interventions financières directes de l'Etat n'ont qu'une importance très réduite par rapport à l'ensemble du financement de l'accumulation du capital dans notre pays. Les exceptions sont peu nombreuses — sidérurgie, construction navale et construction aéronautique — et se situent dans des secteurs où les interférences avec la politique internationale et la politique militaire sont considérables. L'analyse sur ce point des auteurs du traité du P.C.F. sur le capitalisme monopoliste d'Etat est démentie par les faits² et conduit à des conclusions erronées et lourdes de conséquences politiques, exagérant le rôle de l'Etat et l'interpénétration des groupes monopolistes et de l'Etat.

De même qu'il n'y a pas, dans le cadre du Plan, de planification du développement du capitalisme industriel né des produits d'application et des modalités de financement de l'accumulation du capital³, de même il n'y a pas dans notre

2. Voir *Statistiques et études financières* : les rapports Etat-industrie (1971).

3. Ce qui ne veut pas dire que les travaux d'élaboration du Plan n'apportent pas d'informations utiles aux dirigeants des entreprises pour la définition de leurs stratégies propres.

pays de lieu où s'exerce, de manière centraliste mais confidentielle, la régulation de ce développement ⁴.

b) Si le Plan ne peut assurer une planification précise de développement et de l'accumulation des divers secteurs productifs, exerce-t-il au moins une régulation macro-économique globale à moyen terme ? Là encore l'expérience du VI^e Plan conduit à répondre par la négative.

Le silence du VI^e Plan sur les moyens de lutte contre l'inflation, alors même qu'il se donnait des objectifs particulièrement ambitieux en matière d'évolution des prix — « revenir au plus tôt à une croissance annuelle du niveau général des prix de 2,5 % » (!) — est significatif à cet égard.

La réalisation d'un tel objectif supposait soit un contrôle strict de la formation des prix et de l'autofinancement des entreprises, c'est-à-dire un contrôle des profits et de l'investissement, soit un accord social global entre l'Etat, le patronat et les syndicats ouvriers sur les principes et le contenu d'une répartition des revenus dite « équilibrée », c'est-à-dire assurant un autofinancement important des entreprises sans hausse des prix et une sensible modération de la hausse des salaires réels. La première solution n'était pas envisageable ; la seconde avait été tentée par le V^e Plan, sous la forme de la « programmation en valeur » ; elle n'était plus possible en raison du durcissement des conflits sociaux. La faiblesse du Plan sur ce problème fondamental, et l'absence de toute politique de l'épargne et de la monnaie signifiaient que les chiffres du Plan avaient un caractère essentiellement poli-

4. Ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait pas de multiples contacts entre les groupes monopolistes et l'Etat ni des interventions ponctuelles de celui-ci.

tique et idéologique et ne pouvaient servir d'instrument de référence et d'encadrement pour la politique de réglage à court terme.

La concertation et le rôle idéologique du Plan

La préparation du VI^e Plan a confirmé et accentué une évolution engagée depuis le V^e Plan : le passage d'une concertation destinée à rechercher un certain accord, un « consensus », entre l'Etat et les « partenaires sociaux » de manière à élaborer un Plan qui propose des objectifs à l'ensemble de la nation (cf. plus haut la citation de Massé ou la formule de De Gaulle « l'ardente obligation ») à une concertation qui n'est en fait qu'une consultation. Les syndicats comme le patronat sont appelés dans les commissions du Plan à faire œuvre de représentation, à exprimer l'opinion de leurs mandants. Dans cette action de représentation, il est évident que les représentants du patronat sont parfaitement efficaces et opérationnels, la problématique adoptée par les planificateurs et le gouvernement étant proche de la leur (par exemple la logique industrialiste du modèle économique F.I.F.I.), alors que les représentants de la C.G.T. et de la C.F.D.T. ne peuvent que formuler des positions de principe ou des mises en garde.

Cette évolution de la concertation, consécutive à la clarification et à l'aggravation des conflits de classe depuis mai 1968 et donc à l'impossibilité d'un consensus général sur des objectifs économiques et sociaux à moyen terme, conduit à éloigner les commissions du processus décisionnel lié à l'élaboration du Plan (cf. l'insistance mise à distinguer les rapports des commissions des rapports du Plan) et à

accentuer le caractère politique et strictement gouvernemental du Plan.

Cette évolution réduit fortement le caractère intégrationniste de la participation syndicale aux commissions du Plan, elle diminue donc l'intérêt politique de la concertation pour le pouvoir. Cela ne signifie pas pour autant que, dans l'état actuel des choses, la concertation dans le cadre du Plan ne soit pas un des instruments de l'action idéologique menée par l'appareil d'Etat, mais son rôle y jouera de manière plus subtile.

Tout d'abord, les pouvoirs publics cherchent à amener les « partenaires sociaux », en l'occurrence les syndicats, à accepter et à utiliser le langage et la problématique de l'administration : reconnaissance des « contraintes financières », nécessité et implications de l'excédent du commerce extérieur, arbitrage entre salaire direct et prestations sociales, entre dépenses de transfert sociaux et d'équipements collectifs. Dans le VI^e Plan, le modèle F.I.F.I. a joué un rôle important dans ce sens en imposant son langage, qualifié de scientifique, et sa logique industrialiste et monopoliste à tous les participants. Même ceux qui voulaient les contester devaient se situer par rapport à cette problématique. La logique simplificatrice du modèle a d'ailleurs « séduit » d'assez nombreux participants syndicalistes, C.F.T.C., Force ouvrière, Cadres. Elle a par ailleurs été utilisée par les représentants du patronat pour mieux faire prévaloir leurs vues.

L'appareil d'Etat attend en outre de la concertation une information sur les attitudes des groupes sociaux, sur leurs réactions à telle ou telle hypothèse ou initiative des pouvoirs publics. Mais ce rôle de révélation des préférences n'est pas à sens unique : l'administration est en effet obligée de fournir une masse relativement importante d'informations pour obte-

nir en contrepartie des informations sur les positions syndicales. Pour le VI^e Plan, en raison du durcissement de la participation syndicale, essentiellement de la C.F.D.T., le gouvernement, malgré le filtrage qu'il effectue sur l'information susceptible d'être rendue publique, a eu l'impression que la balance était mal équilibrée et qu'il devait fournir beaucoup plus d'information qu'il n'en recevait.

Tout ceci réduit quelque peu l'intérêt politique de la concertation et de la planification aux yeux du pouvoir politique. Obligé d'abandonner l'ambition d'un Plan recouvrant un large consensus socio-politique (le « Plan de la nation » cher à Pierre Massé) pour un Plan qui n'est plus que celui du gouvernement, déçu par l'attitude réservée des syndicats au cours de la phase finale d'élaboration du VI^e Plan (départ de la C.F.D.T., retrait de la C.G.T. et de différentes organisations de certaines commissions spécialisées), le pouvoir a choisi d'utiliser au maximum le rapport du VI^e Plan comme instrument d'action idéologique, voire de propagande gouvernementale. Au-delà de l'utilisation de l'existence même d'un Plan pour asseoir dans l'opinion l'image de l'Etat-arbitre entre les groupes, et celle d'un gouvernement garant de l'intérêt général, au-delà de l'utilisation du Plan comme frein aux revendications (« tel équipement n'est pas prévu — ou inscrit [!] au Plan », « le Plan a montré qu'on ne pouvait réduire la durée du travail », etc.), l'exploitation du VI^e Plan a eu un caractère encore plus politique et idéologique que par le passé.

Tout d'abord le pouvoir a estimé possible et profitable de prendre intégralement à son compte l'idéologie du grand patronat et de développer dans l'introduction du VI^e Plan une défense et illustration du profit, de l'économie libérale, de la concentration du capital, présentés comme au service

du progrès et de la croissance. Un tel dévoilement, qui n'avait jusqu'ici jamais été réalisé de manière aussi claire et péremptoire dans un texte gouvernemental, est représentatif d'une véritable offensive idéologique sur le fond du débat « capitalisme ou socialisme ».

D'autre part, une campagne de propagande exceptionnelle a été lancée à l'occasion de la sortie du VI^e Plan et dans l'année qui a suivi. Le texte même du VI^e Plan a bénéficié de trois éditions différentes : *Journal officiel*, *Documentation française*, collection 10/18. Des ouvrages de vulgarisation et de propagande ont été élaborés : la *Documentation française* a publié une présentation résumée avec photos à l'appui ; le C.N.I.P.E. a fait faire un livre — *Le VI^e Plan, pourquoi ?* — très représentatif des méthodes d'intégration idéologique ; enfin les services d'information du Premier ministre ont mis au point une brochure de pure propagande adressée à tous les élus locaux : *Vous en 1975. Comment le VI^e Plan peut changer vos conditions de vie.*

Certes, toute cette campagne a fait long feu avec l'échec du VI^e Plan, mais la préparation du VII^e Plan devrait être l'occasion de renouveler le matériel idéologique. L'existence même de cette campagne reste significative de l'utilisation de plus en plus idéologique de la fonction de planification dans le système actuel.

La planification et la rationalisation des actions de l'appareil d'Etat

La dépense publique, le financement public, font l'objet d'analyses divergentes de la part des marxistes. Pour Baran et Sweezy, la croissance des dépenses publiques fait partie du

gaspillage du surplus et est indispensable dans la phase monopoliste du capitalisme pour éponger un surplus, ou plus-value globale, trop important eu égard aux exigences de l'accumulation du capital. Pour les auteurs du traité du P.C.F., la dépense publique est à peu près intégralement utilisée, directement (aides directes aux entreprises) ou indirectement (prise en charge par l'Etat d'une part croissante du coût de la reproduction de la force du travail), pour tenter de mettre en échec la tendance à la baisse du taux de profit. On n'a pas l'ambition ici d'arbitrer ce débat et de proposer une analyse nouvelle du « financement public ». On rappellera seulement quelques faits importants relatifs à la situation française.

Ce que le VI^e Plan appelle la pression fiscale globale, c'est-à-dire le rapport de l'ensemble des prélèvements obligatoires nécessaires pour le financement de l'Etat, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale, représente 40 % de la production intérieure brute.

L'importance de ce chiffre — inférieur à celui constaté dans la plupart des pays européens à niveau de développement comparable — a été fortement attaquée, lors des travaux du VI^e Plan, par les représentants du patronat (il s'agit d'ailleurs là d'une position constante du C.N.P.F.) sous deux angles complémentaires.

D'une part le salaire indirect (transferts sociaux financés par des cotisations sur les salaires) est trop important par rapport au salaire directement versé par l'entreprise, ce qui ne peut qu'exacerber les conflits salariaux dans les entreprises. D'autre part le secteur des biens non marchands, fournis par les administrations, ne doit pas se développer excessivement, car ce serait au détriment des biens marchands, c'est-à-dire des secteurs productifs de plus-value.

Ces arguments semblent, du point de vue capitaliste, pleins

de bon sens et devraient conduire à nuancer fortement les thèses rappelées plus haut. Leur prise en compte par le pouvoir politique s'est traduite, dans le VI^e Plan, par l'accent mis sur le blocage de la pression fiscale et la nécessaire rationalisation de la dépense publique.

Là encore, il s'agissait de la reprise de thèmes et de politiques déjà développés depuis plusieurs années et qui se traduisent concrètement par l'intervention croissante du capital privé dans des secteurs producteurs de biens jusqu'ici considérés comme publics ou non marchands (autoroutes, téléphone, santé, etc.), par la « débudgétisation » de certaines dépenses de l'Etat, par l'introduction des critères marchands dans le secteur administratif, sous couvert de rationalisation des choix budgétaires, et plus généralement par la dégradation de la qualité des « services publics » et le déclassement de la fonction publique.

Tout ceci a permis de faire baisser la pression fiscale d'Etat et d'assurer la stabilité de la pression fiscale globale, menacée par l'augmentation constante du taux, par rapport à la P.I.B., des cotisations sociales qui assurent le financement des prestations de sécurité sociale.

La planification est doublement concernée par l'importance et l'évolution des dépenses publiques. Les arbitrages entre différentes dépenses publiques, et la politique de rationalisation impliquent des perspectives à moyen terme. La définition des besoins et des objectifs dans le secteur des biens non marchands, en l'absence de demande monétaire arbitrée par le marché, passait jusqu'à présent par les procédures de concertation, nationale et régionale. Le noyau dur du Plan est constitué, depuis le IV^e Plan, par les programmes d'équipement publics. Il est clair qu'une programmation à moyen terme du développement des biens non

marchands devrait impliquer normalement un élargissement de la programmation du Plan à l'ensemble des moyens (équipement et personnel) et en définitive à l'ensemble du budget de l'Etat, le Plan devenant ainsi le lieu d'arbitrage entre actions et programmes publics et de rationalisation de la dépense publique. Théoriquement, le Plan pourrait ainsi trouver une fonction certes moins ambitieuse que celles qu'il a tenté d'assumer jusqu'à maintenant, mais mieux adaptée aux exigences du capitalisme.

Une telle hypothèse semble cependant peu plausible si l'on considère les conditions d'exécution catastrophiques des programmes d'équipement, pourtant d'un montant très faible, du VI^e comme du V^e Plan, et surtout le rapport de forces entre les deux instances administratives concernées par le problème de la rationalisation et de la programmation de la dépense publique : le ministère des finances et le commissariat du Plan ! La direction du budget ayant déjà mis en place les cadres d'une présentation pluri-annuelle et « rationalisée » des dépenses de l'Etat — les budgets de programme — il est peu probable qu'elle laisse le commissariat du Plan traiter sérieusement de ces questions avec des instances de concertation où participeraient des représentants des travailleurs et des usagers. Les relatives transparence et représentativité des commissions du Plan apparaissent là encore, dans un régime qui refuse l'information et la démocratie sur les questions essentielles, comme un obstacle insurmontable pour développer le rôle de la planification.

Une autre évolution était envisageable pour la planification française, toujours en fonction de l'importance des dépenses publiques et notamment des dépenses sociales. L'appareil d'Etat, au sens large, voit se développer constamment le nombre et le coût des interventions qu'il doit mener

dans le domaine qualifié de « social », qu'il s'agisse de prendre en charge les conséquences du fonctionnement du marché (problème de l'emploi et des licenciements collectifs ; situation des travailleurs immigrés, des exclus du système productif ; coût de la construction sociale et prix des loyers, etc.), d'assurer la reproduction de la force de travail (formation, santé, etc.) ou de répondre à des revendications pressantes des travailleurs.

En termes de dépenses, ce sont les dépenses sociales, les transferts sociaux que les pouvoirs publics ont le plus de mal à maîtriser.

En termes d'intervention, la tendance à la socialisation de la vie concrète de chaque groupe, de chaque individu, semble inéluctable et se traduit par une multitude d'interventions de l'Etat, au sens large, du fait de la carence croissante des structures sociales de base et spécialement de la famille.

Il y a là un champ important et diversifié, actuellement mal administré et mal coordonné, qui devrait normalement être profondément décentralisé, mais qui, dans le système actuel, est au contraire encore fortement concentré et centralisé. Le VI^e Plan avait marqué une tentative de l'appareil de planification pour étendre son intervention aux questions sociales ; depuis, l'on a parlé de mettre en œuvre, à l'occasion du VII^e Plan, une « planification sociale » couvrant l'ensemble de la vie sociale. Mais comme il s'agit de questions profondément conflictuelles, il semble exclu, dans la période actuelle de crise sociale et politique, que le pouvoir politique prenne le risque d'en traiter dans le cadre d'une planification qui reste publique et « concertée ». La rationalisation de l'intervention étatique dans ce secteur devra sans doute trouver d'autres voies et d'autres méthodes pour se développer.

Au terme de cet examen il apparaît assez clairement que les déconvenues de la planification française, qui se sont développées depuis 1968 et ne peuvent que continuer à se développer dans l'état de crise sociopolitique larvée de la société française, ont une double origine :

— l'affaiblissement relatif du rôle propre de l'Etat dans la régulation du développement capitaliste se répercute de manière particulièrement forte sur la planification ;

— les caractéristiques traditionnelles de la planification à la française et notamment son caractère partiellement public la rendent impropre à assurer une part importante des tâches délicates de rationalisation des interventions de l'appareil d'Etat, à l'égard du secteur productif bien évidemment, mais aussi dans le domaine de la production des services publics comme des interventions sociales.

La crise aiguë de la planification à la française qui résulte de cette situation est, parmi d'autres, un signe de crise de la démocratie bourgeoise et de la société capitaliste française.

II. PLAN-ACTUALITÉS : VERS UNE PLANIFICATION DÉMANTELÉE

Le plan de la planification est réapparu massivement au cours des dernières semaines dans le débat public, en particulier à travers les commentaires de la presse écrite ou parlée sur la politique de réaction à la « crise » économique. Malgré le caractère largement incantatoire de ces références à l'élaboration d'un modèle cohérent d'organisation d'un développement équilibré à moyen terme, le débat n'est pas sans

impact, sinon sur l'opinion, du moins sur des groupements d'intérêts ou des groupes sociaux qui, bien que partie prenante du pouvoir en place, sont assujettis aux forces dominantes sur le plan économique et attendent de la planification un réarbitrage du processus de développement en leur faveur.

Cette situation a incité le président de la République et le gouvernement à reprendre l'initiative dans ce domaine, en annonçant successivement la préparation d'un VII^e Plan et la création d'un Conseil central de la planification économique. Quels objectifs le pouvoir poursuit-il à travers ces décisions ? S'agit-il d'une simple manœuvre tactique, visant à habiller les processus de décision conjoncturelle d'une appellation qui reste chargée en France d'un certain caractère « magique » ? Le nouveau mécanisme vise-t-il à perpétuer la fonction idéologique de validation de la rationalité économique des forces dominantes, tout en minimisant les contraintes qui continuent à en résulter pour la gestion politique, grâce à un contrôle permanent par le gouvernement du processus d'élaboration ? Ou est-ce l'amorce d'une adaptation du mode de gestion étatique à l'évolution du système capitaliste et notamment à son internationalisation croissante ?

Il est sans doute trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur la stratégie du nouveau président de la République, d'autant qu'il n'est pas évident qu'elle soit définitivement arrêtée en la matière. Mais l'analyse des indications, fragmentaires, qui sont disponibles permet d'apprécier la direction dans laquelle il s'est engagé.

Le pouvoir face à la crise...

Sans revenir ici sur l'analyse des causes de la situation actuelle, trois caractéristiques principales doivent être notées :

— Les travailleurs ont subi de plein fouet les conséquences de la crise économique : précarité de l'emploi, mobilité professionnelle et géographique accélérée, stagnation, voire détérioration du pouvoir d'achat, dégradation du cadre de vie, etc. La conscience des antagonismes d'intérêts s'en est trouvée renforcée et s'est manifestée sur le plan électoral, réduisant la marge de manœuvre des responsables de la gestion politique. Ceux-ci ont été contraints de tenir compte de ce nouveau rapport de forces et de prendre un certain nombre de dispositions — revalorisation du S.M.I.C., récent accord sur l'indemnisation du chômage, mesures limitées pour les transports collectifs — destinées à sauvegarder les perspectives de développement durable du système capitaliste.

— Les grandes firmes multinationales sont les grandes bénéficiaires de la situation actuelle, non seulement par leur appropriation d'une rente sur l'inflation, mais par leur capacité à s'adapter rapidement aux déplacements de la demande internationale et à ses transformations structurelles. Elles sont disposées à comprendre les nécessités des concessions que l'Etat doit faire pour assurer globalement la préservation de leurs intérêts, et les mieux placées pour en supporter la charge éventuelle et les répercuter sur d'autres (consommateurs, fournisseurs nationaux, etc.) Mais, parallèlement, elles sont les plus aptes à éviter les contraintes qui en résulteraient pour elles par une redistribution de leurs activités et de l'organisation de leurs échanges internes. L'Etat se trouve

ainsi de plus en plus affaibli dans la négociation des politiques de retour aux équilibres économiques apparents, que lui assigne électoralement sa base sociale.

— Les autres entreprises capitalistes et la bourgeoisie nationale, moins bien placées pour s'approprier les bénéfices de la crise économique, supportent directement le coût de sa gestion politique et sociale et échappent plus difficilement aux mesures de régulation arrêtées (encadrement du crédit, fiscalité). Cette situation ne peut leur apparaître comme acceptable temporairement que si l'Etat leur assure une garantie, en négociant un « plan » de retour à des équilibres relatifs et de protection de ses intérêts contre les firmes multinationales.

Quelle planification ?

La politique menée au cours des derniers mois a été marquée par son caractère conjoncturel : horizon rapproché, approche au coup par coup. L'Etat a essayé ainsi, le plus souvent sous la forme de négociations séparées avec les différentes forces sociales, d'atténuer l'antagonisme des intérêts de classe dont la crise avait exacerbé l'expression politique et de retrouver ainsi une marge d'autonomie suffisante pour organiser l'évolution et la restructuration du système productif national.

Cette politique a rencontré très rapidement ses limites, pour les raisons qui ont été rappelées ci-dessus : le pouvoir de négociation de l'Etat à l'égard des firmes multinationales a continué à s'affaiblir, sans que les institutions de coordination internationale (C.E.E., O.C.D.E.) soient en mesure de se substituer à lui en raison des divergences d'intérêts et de

stratégie entre pays ; la négociation avec les représentants de la bourgeoisie nationale n'a pas été engagée, faute pour le pouvoir d'avoir défini son rôle et les perspectives de son activité dans l'avenir ; les concessions faites aux travailleurs apparaissent insuffisantes pour atténuer sensiblement le sentiment de détérioration de leur situation et assurer la « paix sociale ».

Dans ces conditions, le pouvoir pourrait s'orienter vers un double mode de *régulation à court-moyen terme*. D'une part, sous le nom de VII^e Plan, seraient définies, ou plutôt réaffirmées un certain nombre d'orientations — croissance, indépendance, solidarité — suffisamment générales et vagues pour recueillir un consensus assez large ; la fonction idéologique serait ainsi sauvegardée, bien que les ambitions à cet égard se situent en retrait sur le passé. A partir de ces orientations, peuvent être élaborées par l'administration, puis négociées bilatéralement les perspectives globales d'expansion ouvertes aux entreprises et à la bourgeoisie nationale. Enfin la référence aux orientations très générales inscrites au VII^e Plan serait utilisée pour mener au coup par coup, selon le rapport de forces du moment et les échéances électorales, les négociations avec les représentants des travailleurs sur les concessions inévitables.

D'autre part, le gouvernement, s'appuyant sur un rôle ainsi en partie reconquis de régulateur des processus de développement interne, rechercherait au coup par coup des compromis pour que les activités des firmes multinationales sauvegardent, dans des secteurs stratégiques, les possibilités de régulation générale. Le Conseil central de planification économique devrait être le maître d'œuvre de cette politique. Il est évident que de la nature des compromis élaborés ainsi avec les firmes multinationales dépendra, en retour, le rôle qui lui

sera reconnu par les producteurs nationaux pour définir les perspectives de développement global à moyen terme.

La politique de régulation générale serait ainsi scindée non seulement dans sa nature et ses modalités, ce qui était déjà acquis, mais dans ses instruments et ses institutions : l'élaboration relativement publique des orientations-cadres du VII^e Plan serait la trame du projet d'expansion globale ouverte aux producteurs nationaux et la référence-alibi à opposer aux revendications des travailleurs du pays ; le conseil de la planification serait l'instrument politique des négociations non publiques où seraient précisées les parts respectives concédées aux différents secteurs capitalistes. En l'occurrence, d'ailleurs, peu importe l'appellation : si cette fonction est assurée ailleurs, le Conseil de la planification ne sera qu'une instance sans rôle effectif, et sans doute sans lendemain.

III. POUR UNE PREMIÈRE RÉFORME DE LA PLANIFICATION

Pour refaire du Plan un instrument de discussion collective du développement social et d'orientation du système de production et du système social dans son ensemble, il est nécessaire d'apporter de sérieux changements à un processus de planification en crise ouverte depuis 1968.

Aujourd'hui, le Plan est d'abord la chambre d'enregistrement des perspectives et des revendications du patronat ; la définition et la mise en œuvre concrète de la politique industrielle ne se fait pas dans le cadre de l'élaboration du Plan, mais par concertation directe et discrète entre l'Etat et le patronat.

S'il convient de conserver certaines caractéristiques for-

nelles de la planification française, plan à moyen terme à cinq ans, phase des grandes options et phase d'élaboration des programmes et du Plan proprement dit, il faut, en revanche, profondément modifier l'ensemble du système de planification :

- mettre les vrais problèmes au centre des débats du Plan ;
- démocratiser et décentraliser le processus de planification ;
- redéfinir les rapports entre le Plan et les entreprises.

1. Mettre les vrais problèmes au centre des débats du Plan

Le VI^e Plan n'a traité aucun des problèmes clefs de la société française, ou plutôt, il n'a débattu que de la compétitivité de l'industrie française, excluant toute alternative du type de croissance imposé par le grand capital, laissant volontairement de côté ou n'abordant pas à fond des questions comme la consommation, le partage entre biens marchands et non marchands, les inégalités de revenus ou de pouvoirs, les conditions et la durée du travail, les problèmes vécus du cadre de vie, la sécurité sociale et la politique de la santé, les structures administratives et la décentralisation, les rapports avec le monde extérieur et notamment les pays en voie de développement, etc.

Ce sont tous ces sujets qui devront être au centre du débat du Plan qu'il s'agira d'élaborer après la victoire de la gauche.

A nos yeux, ce Plan devra engager un processus de réorientation de la croissance par une modification de l'allocation

et de la répartition des ressources et par la mise en œuvre de réformes structurelles, allant dans le sens de la transition vers un socialisme autogestionnaire.

Un Plan à moyen terme ne peut être élaboré sans une vision à plus long terme de l'avenir de notre société.

2. Décentraliser et démocratiser la planification

La planification actuelle reste un processus profondément centraliste, qu'il s'agisse d'une régionalisation qui ne concerne en fait que les préfets et les administrations régionales ou de la réunion de commissions dominées par les représentants des administrations centrales, si ce n'est par ceux des grands groupes industriels et bancaires.

La décentralisation régionale et locale

Il sera nécessaire de lancer les travaux par la mise au point au niveau national d'un cadrage économique très global couvrant de multiples alternatives et précisant ainsi à l'intention des régions les axes essentiels du débat. Puis viendra l'élaboration, au niveau régional, par association des organismes régionaux et des collectivités locales, de propositions quant aux principales orientations du Plan national et d'une première esquisse de ce que pourrait être le Plan régional.

Après remontée au niveau national des propositions régionales et redescende des arbitrages nationaux, les régions et les principales collectivités locales élaboreraient leurs Plans régionaux et locaux, en toute connaissance de cause du contenu et des moyens des politiques nationales.

La presque-totalité des actions collectives en faveur du

cadre de vie et des équipements collectifs devrait figurer désormais dans les Plans régionaux, et non plus dans le Plan national. Mais les Plans régionaux ne devraient pas se limiter à ce seul aspect, même s'il est essentiel.

Un tel renversement des perspectives suppose d'importantes réformes préalables : élection des assemblées régionales au suffrage universel ; modification de la répartition des ressources publiques entre l'Etat, les régions et les autres collectivités locales ; décentralisation de l'information et des instruments de traitement de cette information.

Les commissions nationales

Il s'agit d'abord de mettre fin à la prédominance des représentants de l'industrie et du secteur financier et des grands commis de l'administration, en assurant une forte présence des représentants des travailleurs ainsi que des consommateurs et des usagers. Dans les commissions productives, il faut viser quasiment une double représentation d'égale importance des entreprises, les patrons d'une part, les travailleurs de l'autre. Il s'agit ensuite, pour parer aux risques de dispersion inhérents à tout système décentralisé, de renforcer le rôle et la représentativité des instances de synthèse.

3. Le Plan et le système de production

Il convient de redéfinir le rôle du Plan, ses moyens d'exécution et de rendre possible un contrôle des travailleurs.

Le Plan doit rester un plan de secteurs, sauf dans le cas des entreprises nationalisées, où des procédures particulières d'association très étroite de l'entreprise, des travailleurs et

des utilisateurs devront être mises en place. C'est dans le cadre du Plan que doivent être définies les principales orientations : le développement relatif des différents secteurs, et donc la structure de la production ; les secteurs prioritaires ; la nature, la durée, la qualité des produits ; les conditions et la durée du travail ; les structures de financement de l'investissement.

En ce qui concerne les moyens d'application de ces orientations, il s'agit d'abord de subordonner aux choix du Plan l'utilisation des moyens qui sont traditionnellement à la disposition des pouvoirs publics : fiscalité, crédit, politique des prix. Il s'agit ensuite de développer deux nouveaux types d'instruments : premièrement, la définition de normes générales par branche sur des questions comme les conditions et la durée du travail, les caractéristiques de qualité des produits, l'environnement, les prix. Deuxièmement, la conclusion de contrats entre les secteurs et les entreprises d'une part, l'Etat d'autre part, notamment pour les secteurs prioritaires ou bénéficiant de conditions de financement privilégié, contrats spécifiant les engagements pris par les entreprises, en contrepartie de l'aide publique.

Quant au contrôle des travailleurs, il devrait s'exercer, selon des modalités dont la définition relève au moins autant de l'action syndicale que de la réglementation du pouvoir central, aux deux stades de l'élaboration et de l'exécution du Plan. Lors de l'élaboration du Plan, les travailleurs devraient pouvoir, d'une part, être informés des perspectives élaborées par les entreprises (dans le cadre du Comité d'entreprise notamment), et d'autre part, débattre des orientations souhaitables dans le secteur et dans l'entreprise, quant à la nature des productions, quant aux perspectives de développement, quant à l'évolution de l'emploi et des conditions de travail,

etc. Le débat des travailleurs devrait nourrir la participation de leurs représentants aux commissions du Plan.

Tout en conservant leur autonomie complète par rapport aux objectifs du Plan national, ou régional, les travailleurs et leurs représentants pourraient exercer un contrôle sur l'application par les entreprises des normes générales figurant dans le Plan, comme de l'exécution des engagements contractuels éventuellement conclus entre l'entreprise et le Plan. Ce pouvoir de contrôle pourrait s'exercer dans le cadre plus large d'un renforcement des compétences concrètes des Comités d'entreprise en matière économique.

Ceci suppose à l'évidence un renversement complet de politique en matière d'information économique dans l'entreprise et la conquête par les travailleurs d'un véritable droit à l'information sur la gestion de l'entreprise.

Telle est la première ébauche possible d'une réforme de la planification ; on comprend qu'elle appelle des travaux d'approfondissement, notamment pour mettre au point les rapports entre le budget et le Plan. On comprend également que cette ébauche n'est qu'une étape introductive à une planification de société de transition au socialisme dont l'ambition sera plus étendue.

Coll. MichelRocard.org

3.

Le budget et le changement

S'il est un domaine dans lequel le changement a été effectivement organisé depuis quelques années en France, avec autant de discrétion que d'efficacité, c'est bien celui du budget. Changement dans la nature et la portée de l'acte budgétaire, que traduit en particulier l'émiettement croissant du budget : il n'existe plus de loi de finances proprement dite, mais une mosaïque de mesures éparses, une succession de mini-lois de finances intra-annuelles. Pour ne prendre que l'exemple de l'année 1974, la loi de finances initiale a été progressivement complétée et modifiée par un collectif dit de printemps, un décret d'avance (de 2 milliards de francs) au profit de l'agriculture, un collectif d'automne... Changement qui tient aussi au freinage de la croissance des masses budgétaires dans la dernière période, et en particulier aux incidences qualitatives de telles restrictions. Changement encore, de par l'ampleur des financements annexes et externes qui échappent de plus en plus au budget de l'Etat. Et l'on sait bien que la réalité d'un budget apparaît avant tout dans ce que ce dernier ne contient pas. Changement, toujours, dans le fait qu'aucun dessein politique cohérent ne semble étayer les derniers budgets, dont les lignes de force apparaissent au

contraire remarquablement diffuses et, à l'occasion, opposées...

Dans ce contexte nouveau, de nouvelles approches des mécanismes et des réalités budgétaires sont nécessaires. Elles passent par la dénonciation des illusions et des pièges d'un formalisme qui n'est plus de mise, mais dont sont trop souvent encore victimes les analyses et les critiques, fussent-elles politiques et même de gauche. Le temps n'est plus où le budget, « acte gouvernemental par excellence », était l'expression annuelle et synthétique d'une politique, présentait « quelques » garanties démocratiques et avait valeur effective de prévision, d'autorisation, d'engagement... ou tout simplement d'information. Le tableau I illustre, à titre d'exemple, le décalage récent entre solde prévisionnel des lois de finances et résultats d'exécution des lois de règlements correspondantes.

La France connaît à présent un pouvoir parmi les plus compétents de son histoire, quant aux techniques budgétaires, financières et économiques. La présence à la tête de l'Etat de l'ancien ministre des finances qui avait amorcé, organisé et conduit ces divers changements depuis l'avènement de la V^e République n'est qu'un risque de plus pour que le domaine budgétaire soit « réservé » et échappe à tout contrôle parlementaire, administratif, juridictionnel, ... voire populaire. Car l'exécutif est désormais capable de façonner les réalités au jour le jour, en utilisant les procédés les plus occultes et insidieux, pour imposer une politique qui ne serait que la sienne propre (et que d'ailleurs il n'a pas toujours la capacité ni le courage d'afficher), mais dont il est à craindre que l'on ne puisse constater les effets nuisibles qu'*a posteriori*. C'est ainsi que le pouvoir actuel est à même de « casser » le budget au moyen des instruments budgétaires eux-mêmes, que ce soit,

Tableau 1

SOLDES PRÉVISIONNELS DES LOIS DE FINANCES INITIALES
ET RÉSULTATS D'EXÉCUTION DES LOIS DE RÈGLEMENT
DE 1957 À 1975

(en millions de F)

ANNÉES	Soldes prévisionnels		Résultats d'exécution ¹
	Découverts	Excédents	
1957	10 488		— 11 680
1958	5 995		— 6 070
1959	5 870		— 6 550
1960	6 233		— 4 679
1961	6 857		— 4 842
1962	7 060		— 7 191
1963	6 968		— 6 640
1964	4 734		— 870
1965		12	— 253
1966		6	— 4 180
1967		3	— 6 535
1968			— 11 525
1969	1 941		— 1 480
1970	6 354	5	+ 460
1971		2	— 1 867
1972		1	+ 1 767
1973		3 ²	+ 4 840 ³
1974		3 846 ⁴	
1975		320	

1. Non compris les opérations avec le F.M.I.

2. Compte général de l'administration des finances.

3. Compte non tenu des abattements de crédit liés à la réduction des taux de T.V.A.

4. 3 500 millions de F ont fait l'objet d'un remboursement à la Banque de France le 25 juin 1974 à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 1974.

comme on le verra, en serrant les enveloppes, ou par des décrets d'avance, ou par le système quasi discrétionnaire des gages (qui ne sont pas connus par le Parlement), ou simplement par des hypothèses budgétaires truquées.

Dès lors, l'analyse et les propositions nécessaires doivent aller bien au-delà des critiques plus ou moins traditionnelles et académiques dans lesquelles la gauche et les travailleurs se laissent trop souvent enfermer et qui n'embarrassent guère le pouvoir. C'est pourquoi notre réflexion s'articule en plusieurs étapes, dont nous présentons ici les deux premières. Nous marquerons d'abord les caractéristiques et la logique profonde du projet de budget pour 1975. Nous nous efforcerons ensuite à dénoncer les limites, les mythes, les artifices qui caractérisent et disqualifient les procédures, les documents, les responsables budgétaires actuels. Ces considérations, dans leur présent état partiel et provisoire, débouchent sur la perspective des propositions et mesures immédiates que nous esquisserons en conclusion. Propositions et mesures que le prochain gouvernement d'unité populaire pourra prendre en vue d'un autre « changement », non seulement pour occuper le pouvoir, mais pour en tenir les enjeux dans la perspective d'une transformation socialiste de la société française.

I. CARACTÉRISTIQUES ET TENDANCES DU BUDGET 1975

Comme on l'a déjà souligné, il faut désormais relativiser les enseignements que l'on peut tirer de l'analyse des projets de loi de finances, à commencer par la signification économique des équilibres présentés dans les documents budgé-

taires officiels. La loi de finances initiale n'est plus guère que le niveau minimal des dépenses engagées pour l'année. Cette proposition est désormais officiellement soutenue : dès l'ouverture de la discussion générale du projet de budget pour 1975, M. Dominati (R. I.) s'est déclaré partisan, d'ores et déjà, d'un « collectif budgétaire de relance ». La mise en désuétude de l'instrument budgétaire s'exprime dans l'absence de rigueur qui caractérise la détermination systématiquement biaisée (par sous-estimation) et quasi mécanique des prévisions de recettes. Elle se retrouve également dans le saupoudrage des dépenses qui masque — lorsqu'il existe — tout aspect volontariste dans la politique suivie, et fait apparaître la décision budgétaire comme pure soumission à l'événement et aux pressions du moment. Le budget n'est plus déterminé que par touches successives, au coup par coup, par-delà l'apparente cohérence de ses présentations juridiques et comptables. Les arbitrages budgétaires proprement dits se diluent, ne serait-ce qu'en raison de la multiplicité des actes budgétaires. Ainsi que l'affirmait Yves Le Foll, député des Côtes-du-Nord, à la tribune de l'Assemblée nationale à l'occasion du débat sur le collectif de printemps 1974, la loi des finances n'est plus significative.

Le budget ne sera bientôt plus qu'un document indicatif, par l'effet d'une imprévision étonnante lorsque l'on sait de combien de garanties techniques s'entoure cette citadelle qu'est la rue de Rivoli. On murmure même que les services des finances élaboreront à présent deux séries d'hypothèses économiques : les unes officielles sur lesquelles reposent (fiction pure, on le verra) les calculs budgétaires et les documents remis aux parlementaires ; les autres officieuses mais bien réelles, qui mesurent le décalage des promesses faites avec la réalité inflationniste actuelle...

L'analyse qui suit doit ainsi être interprétée en termes de *tendances*, telles qu'elles se dégagent du projet de budget, et non pas en termes de réalités intangibles inscrites dans les tables de la loi de finances. Cette analyse sera concentrée sur quelques aspects essentiels du budget 1975, en faisant référence aux commentaires et études des principaux quotidiens et hebdomadaires. Car, et c'est là un fait nouveau et d'importance, le niveau des analyses brutes des budgets semble avoir sensiblement progressé en France, dans les dernières années, dans le sérieux, la rigueur et la pertinence des critiques. L'évolution politique de la société française n'y est sans doute pas étrangère, lorsqu'on observe que M. Papon, U.D.R., rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée nationale, parle aujourd'hui de « prévisions fragiles », de nombreuses « incertitudes » et de « budget plus neutre qu'actif ». Encore faut-il bien prendre le budget pour ce qu'il est, tel qu'il est !

Une cohérence purement formelle

Le projet de loi de finances pour 1975 se présente *a priori* comme un ensemble formellement cohérent. Cohérent au plan économique avec le « refroidissement » tant annoncé, où la nouvelle austérité budgétaire se manifeste notamment par le blocage du recrutement dans les services publics, le fléchissement des commandes de l'Etat, et le sacrifice des équipements collectifs (scolaires, sanitaires, sportifs, sociaux, urbains, ruraux). Cohérent également au regard des engagements politiques pris pendant la campagne présidentielle de « faire du néo-libéralisme à caractère social », dont la traduction est ici un budget d'assistance, de prestations, d'intervention plus sociale qu'économique.

L'austérité budgétaire affecte principalement les crédits d'équipement, et ce en trois points. Elle atteint tout d'abord les équipements collectifs des secteurs que l'on considérerait jusqu'à présent comme non marchands, voire non rentables, en accentuant, par exemple, au travers des prix de journée, la privatisation des hôpitaux. Elle enferme, d'autre part, les dépenses civiles d'équipement dans le cadre de la stratégie industrielle actuelle, qu'explicite désormais l'organisation même des principaux ministères, avec la profusion récente de « directions des affaires industrielles » qu'institutionnalise, en quelque sorte, l'intervention des groupes de pression dans l'administration. En ce sens, on peut observer que la dernière réforme de la direction générale des télécommunications retire à un organisme comme le C.N.E.T. la responsabilité du contrôle des prix de revient pour la confier à la direction des affaires industrielles qui vient d'être créée. L'objectif que se voit de la sorte fixer l'administration est précis : il faut vendre... Ce mouvement n'est pas étranger à la sèche reprise en main de certains secteurs et administrations : « politisation » croissante du ministère des finances, nomination d'un non-économiste comme directeur de la prévision, réforme de l'O.R.T.F., règlement de comptes à la tête d'Europe I, du groupe Hachette, etc. On peut noter, incidemment, que de nombreux hauts fonctionnaires parachutés à la tête de quelques grandes affaires privées n'ont pas la compétence nécessaire et se laissent souvent dominer par les techniciens qui tiennent la place (ce qui, par exemple, expliquerait certains « trous » dans la politique du crédit...). Pour sa part, l'austérité budgétaire apparaît encore dans le plan d'économies relatif aux entreprises publiques. Elle en précipite ainsi les difficultés de financement, qui semblent annoncer soit une sensible diversification des activités, soit une prochaine hausse

tarifaire, en particulier dans le cas de la R.A.T.P. En définitive, cette austérité comprime essentiellement les dépenses de personnel et celles relatives aux interventions économiques proprement dites. Elle peut de la sorte abuser ceux qui ne relèveraient que le caractère apparemment social de ce budget, tel que le souligne notamment M. Debré (« La rigueur du budget de l'Etat est compensée par la générosité du budget social »).

*Un budget inadapté, qui sacrifie l'emploi
et les équipements collectifs*

Pour cohérent qu'il puisse apparaître, ce budget n'en reste pas moins inadapté à une politique conjoncturelle active. En raison, tout d'abord, du seul fait que la masse budgétaire n'est que de l'ordre du tiers de la masse monétaire, quand bien même elle représente aussi le quart de la valeur de la production nationale. Egalement à cause de la rigidité de la structure des dépenses. Et, plus encore, par suite de l'inertie des procédures de décision et d'exécution, particulièrement quant aux délais qui caractérisent les marchés publics et qui ne sont pas étrangers aux problèmes de trésorerie que connaissent actuellement bien des entreprises, y compris publiques.

Cette inadaptation, au-delà d'une cohérence purement formelle, se retrouve dans les deux écueils principaux qu'annonce ce budget. Le premier et le plus immédiat concerne l'emploi. Il concerne d'abord la fonction publique avec la politique de déflation des effectifs, qui touche notamment les divers contractuels et auxiliaires de l'éducation, de l'agriculture, de l'équipement, de la direction générale des impôts aux finances et dont les répercussions sur la recherche scientifique

risquent d'être pour le moins intempestives. Il concerne aussi l'ensemble de l'économie avec, d'une part, le sacrifice d'une formation professionnelle qui n'aura guère eu le temps de s'affirmer, et d'autre part l'absence de tout soutien réel à un marché de l'emploi en difficulté. Pour être précis, le taux d'augmentation des effectifs globaux des budgets civils, militaires et annexes est de 1,2 % en 1975 par rapport à 1974, celui ne concernant que les seuls effectifs civils relevant du budget général de l'Etat étant de 1,7 %. Ces deux taux étaient dans les dernières années (depuis 1970) stabilisés respectivement à 1,9 % et 3,0 %. En outre, compte tenu de la croissance de la population active, ils signifient une quasi-stagnation des emplois relevant de l'Etat. Ce coup de frein sur l'emploi n'est-il pas inconsidéré, de la part de l'Etat, dans la période actuelle ? Quant au second écueil, qui relève du moyen terme, il a trait aux équipements collectifs. Au-delà des secteurs sacrifiés en 1975 (l'industrie, les transports terrestres notamment), ce budget met en cause ce qui pouvait rester de positif de la réalisation du VI^e Plan. Il repose aussi le problème de la part des collectivités locales dans le financement de ces équipements. Il marque plus profondément une nouvelle tentative d'avortement des quelques formes de vie sociale ou collective dont l'urgence est cependant de plus en plus reconnue.

Des moyens insidieux : démantèlement, fiscalité déguisée, inflation...

Derrière les sacrifices de l'emploi et des équipements collectifs apparaît déjà le démantèlement des services publics, déjà évoqué, qui lui-même prépare l'entrée des capitaux pri-

vés et le désengagement de l'Etat dans les secteurs les plus rentables et dont la maîtrise est politiquement essentielle. C'est le cas des P.E.T., c'est le cas de l'O.R.T.F. (car, à l'évidence, les redevances ne seront pas suffisantes et devront être complétées...). Un autre moyen très giscardien réside dans la fiscalité déguisée. Il faut se souvenir, à cet égard, que le précédent ministre des finances a toujours considéré comme postulat que la pression fiscale française avait atteint son maximum, dans la dernière période. C'est pourquoi, comme on l'observe encore aujourd'hui, on a opté soit pour une politique tarifaire, soit par l'insidieuse pratique de la « compensation démographique » qui n'a d'autres fins que d'imposer des charges nouvelles à certaines catégories de travailleurs. C'est dire que le postulat de la saturation de la pression fiscale se traduit, dans les faits, en fiscalité supplémentaire déguisée, et supportée par les travailleurs. Dans la mesure où ces compensations démographiques ne sauraient suffire, se présente un autre mode de financement, anarchique certes, mais efficace : l'inflation. Car l'inflation présente, entre autres « avantages », celui de stimuler l'investissement et, le cas échéant, de contenir la pression sociale par le biais de substantielles hausses nominales de salaires. Et, à cet égard, le budget pour 1975 couve littéralement l'inflation, en dépit de toutes les dénégations officielles. De toute façon, une politique aussi ambitieuse que celle qui nous est promise par le pouvoir actuel nécessite bien des moyens, et s'accorde mal avec l'imagerie d'austérité actuellement en cours. Elle annonce aussi de prochaines mesures complémentaires de financement qui, à l'évidence, ne sont pas prévues dans le projet de loi de finances pour 1975.

Une politique de restructuration de l'appareil de production

Ces difficultés majeures qui touchent à l'emploi et aux équipements collectifs, ces moyens insidieux que sont le désengagement de l'Etat, la fiscalité déguisée et l'inflation, tous ces problèmes sont lourds de sacrifices et de menaces. Mais ils ne sauraient masquer, et même ils permettent de mieux cerner le véritable objectif implicite de la politique actuelle. A l'évidence, cette priorité n'est pas la lutte contre l'inflation, comme voudrait le faire croire l'ancien directeur des prix présentement ministre de l'économie et des finances. Le véritable objectif, qui d'ailleurs n'est sans doute plus défini rue de Rivoli, est d'utiliser, avec quelques précautions de rigueur, l'inflation persistante pour accélérer et canaliser la restructuration de l'appareil production, dans une optique quasi aveugle de concentration, de rentabilité immédiate et d'écrasement des P.M.E.

La lecture du rapport économique et financier, présenté avec le projet de loi de finances, et notamment de son « esquisse d'une projection économique pour 1975 », est à ce sujet tout à fait édifiante, d'autant qu'il s'agit d'une vision plus normative et volontariste que réaliste de l'économie et de la société françaises. Le résultat brut d'exploitation des entreprises non financières est censé progresser de 16,6 % en 1975 (contre 9,9 % en 1974), alors que la production augmente dans le même temps de 14,9 %. De plus cette progression moyenne du résultat brut d'exploitation recouvre une forte disparité entre les sociétés (+ 24,8 %) et les entreprises individuelles (+ 10,2 %). Cette « esquisse » s'intègre parfaitement dans le mouvement général, pour 1975, de décélération de la croissance des salaires, de limitation des effectifs sala-

riés, de progression de la productivité apparente de travail, et de redressement de l'autofinancement des entreprises. Ceci signifie clairement une « amélioration » des taux de plus-value, impliquant une nécessaire restructuration, à laquelle peut contribuer une certaine inflation, et quel qu'en soit le prix pour les travailleurs. Telle est bien l'expression de ce néo-libéralisme dit social qui consacrerait le changement tant attendu. M. Papon peut toujours souligner que « le budget 1975 est plus neutre qu'actif ». Féroce neutralité qui impose la loi de la jungle, partout, aveuglément, sans aucune sélectivité ! Alors que le F.D.E.S. (Fonds de développement économique et social), dont les actions étaient par nature sélectives, se rétrécit chaque année davantage, les P.M.E. n'ont d'autres solutions que la disparition, la concentration, voire le déplacement dans les contrées (notamment outre-Méditerranée) où la main-d'œuvre ou les matières premières sont sur place, plus abordables. Cette situation, en toute hypothèse, rendra tout contrôle populaire plus difficile, notamment par la distanciation plus grande entre production et consommation. C'est cette restructuration bien particulière de l'appareil de production français qui constitue l'enjeu du projet de budget 1975. Le temps est compté pour imposer une autre perspective.

II. MYTHES ET RÉALITÉS DU SYSTÈME BUDGÉTAIRE FRANÇAIS

Les limites et les biais des mécanismes, documents et comportements budgétaires actuels sont évidents dès lors que l'on se penche avec attention sur la réalité quotidienne de l'élaboration du projet de loi de finances et sur les documents officiels tels qu'ils sont présentés au Parlement ou à l'opinion.

D'emblée, le domaine budgétaire apparaît tout à fait réservé. Réservé aux sphères d'influence économique et politique. Réservé aux quelques spécialistes qui ont accès au sanctuaire de la rue de Rivoli. Réservé à ces grands entrepreneurs et commis dont les affaires ne prospèrent jamais mieux que dans le secret des cabinets et les couloirs du pouvoir. Pouvoir qui se fonde d'ailleurs, en matière budgétaire, sur l'ignorance, l'incompétence et le silence du plus grand nombre.

Rien n'est plus urgent que de rendre véritablement publiques les finances que l'on dit telles. Ce qui pose un problème de nature éminemment politique, quant à une authentique information sur le budget, objective, claire, assimilable, complète... ce qui pose autant de problèmes sur la culture, l'enseignement, la formation permanente.

Les éléments qui suivent ne sont qu'une contribution introductive à une connaissance effective des réalités budgétaires, amorçant la démythification du système budgétaire français, et préluant à une véritable culture populaire, y compris sur le budget et les finances « publiques ».

Un système budgétaire caduc

Que reste-t-il du droit budgétaire français, dont les fondements remontent, faut-il le rappeler, aux diverses assemblées de la Révolution ? L'ensemble du dispositif budgétaire français, dans ses principes, ses modalités, ses pratiques plus ou moins occultes, n'a-t-il pas déjà fait faillite ? N'est-il pas temps de le maîtriser et de s'en affranchir enfin, alors que personne, depuis un siècle en France, n'y est arrivé, à commencer par la gauche lorsqu'elle passait au pouvoir ? S'appliquant aux réalités budgétaires, existe-t-il de mot d'ordre plus

juste et actuel que « contrôler aujourd'hui pour décider demain » ?

Car le pouvoir budgétaire semble avoir échappé non seulement au contrôle du Parlement, mais aussi à celui du gouvernement, et emprunte aujourd'hui des circuits occultes de para-décideurs ayant accès aux cabinets ministériels, et tous connectés avec la présidence de la République. Car le droit budgétaire reste prisonnier de sa conception originelle, elle-même fermement cloisonnée dans des problèmes d'autorisation, de contrôle, de comptabilité que l'on n'a pas pu ou voulu adapter à l'évolution de la société française. L'ensemble des mécanismes budgétaires actuels demeure l'un des principaux otages de la théorie de l'Etat libéral, dans son interprétation par la bourgeoisie du XIX^e siècle, au cours et à la suite de la période légaliste de la Restauration. Le système budgétaire et, plus largement, les finances publiques restent profondément tributaires, le cas échéant *a contrario*, des valeurs, des normes, des rôles que leur ont légués l'orthodoxie financière et ses principes de neutralité.

Quand on analyse les modalités d'application des « grands principes » qui constituent objectivement le fondement principal de tout l'édifice budgétaire français, c'est en fait un inventaire de dérogations qui se dresse peu à peu :

— Dérogations à l'*annualité* (outre les considérations précédentes sur l'émiettement du budget) : loi(s) de finances rectificative(s) ; mécanismes réglementaires tels que reports, annulations, transferts ; autorisations de programmes...

— Dérogation à l'*unité* : débudgétisations (par exemple dans le domaine de la construction et des H.L.M. ou celui de la Sécurité sociale) ; distinction des comptes spéciaux du Trésor, des budgets annexes et du budget général ; pluralité

des fascicules budgétaires (jusqu'à 300 pour une même session parlementaire)...

— Dérogations à l'*universalité* : démembrements budgétaires (en raison, par exemple, de l'affectation directe de taxes para-fiscales) ; procédés directs tels que budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor ; procédés indirects tels que fonds de concours et rétablissement de crédits ; marchés de conversion et de transformation...

— Dérogation à la *spécialité* : fonds spéciaux ; crédits globaux (chapitres réservoirs, dépenses éventuelles ou accidentelles) ; procédures de transfert et de virement ; modification à caractère discrétionnaire des chapitres budgétaires...

— Dérogations à la *publicité* : pas ou peu d'informations autres que celles publiées au *Journal officiel*.

— Dérogations à l'*équilibre* : évolution de la notion d'équilibre (au plan économique et social, en prévision et non en exécution, etc.) ; adaptation « ad hoc » de la présentation des ressources et des charges ; débudgétisations ; période complémentaire ; reports ; sincérité relative de la nomenclature budgétaire ; doubles emplois ; évaluation, dans certains comptes spéciaux du Trésor, de charges tantôt brutes, tantôt nettes...

Telle est bien l'évidence : les principes du droit budgétaire ne sont plus respectés ni dans l'esprit, ni dans la lettre. Ils ne constituent plus guère qu'un écran, combien efficace cependant, qui permet aux manipulateurs officiels de dissimuler leurs pratiques quotidiennes. Dès lors, ce formalisme budgétaire auquel tient tant le pouvoir actuel, permet un réquisitoire implacable. Réquisitoire souvent prononcé, d'ailleurs, par des tenants de l'école financière bourgeoise elle-même, et qui n'a ici d'autre fin que de marquer l'état de délabrement

généralisé du système budgétaire français (et ne saurait donc être pris comme une quelconque défense des principes en cause).

L'annualité est irrémédiablement dépassée : en termes de périodicité, elle ne signifie même plus le simple rythme de base de vote des lois de finances ; en termes de champ couvert par les prévisions budgétaires, elle souligne tout au plus la nécessaire articulation annuelle de prévisions pluriannuelles. L'unité est bafouée, dans la structure même du budget comme dans la présentation des documents et comptes budgétaires. Il ne s'agit plus à présent que de rationaliser les démembrements budgétaires et d'articuler la gestion de l'Etat avec de multiples gestions autonomes hors budget. L'universalité est atteinte, dans sa règle de non-contraction, pour la même raison. Quant à la règle de non-affectation, elle est tournée par divers procédés directs ou indirects. La spécialité au niveau du chapitre n'est que très relative. La publicité n'est pas satisfaisante : l'information budgétaire est tout à la fois partielle, partiiale, hermétique, archaïque. L'équilibre, enfin, n'est plus qu'un mythe, en dépit des traitements particuliers dont il a fait l'objet : signification transformée et relativisée, définition modifiée, « mise en doctrine » aussi fausse qu'inefficace. Et il resterait à traiter de nombreuses autres particularités, telles que la pratique des gages déjà évoquée...

Faut-il recommander à l'ancien ministre des finances de relire certains rapports de la Cour des comptes, parmi d'autres ? Soulignant les dangers du démantèlement empirique du budget de l'Etat, cette haute institution estime, notamment, que « mieux vaudrait réformer certaines règles traditionnelles de la comptabilité publique, si elles sont trop rigoureuses, plutôt que de tolérer ou d'encourager ces manquements à la sincérité budgétaire. En toute hypothèse, il

conviendrait de fixer sans retard des limites à une émancipation désordonnée, de déterminer dans chaque cas les formes qui conviennent le mieux, de régler enfin les modalités d'un contrôle efficace, capable de garantir la régularité des opérations et la clarté des comptes ». Assurément, la refonte totale du droit budgétaire français est indispensable, voire inévitable.

Le mythe giscardien de l'équilibre

L'équilibre budgétaire relève d'une vieille doctrine tout à la fois théoriquement fausse, concrètement inefficace et politiquement démagogique. Au plan théorique tout d'abord, ce fameux équilibre est souvent considéré comme une panacée pour lutter contre l'inflation. Or ceci est formellement faux, et c'est en outre volontairement mal poser le problème. Car l'inflation a des causes structurelles et des origines sectorielles. Si, par exemple, les commandes de l'Etat s'adressent à un secteur surchargé, il en résulte des tensions inflationnistes, quel que soit l'éventuel équilibre du budget. De plus, le solde budgétaire est loin d'être le seul élément décisif : il y a aussi la création de monnaie par les banques, celle résultant d'éventuels excédents de la balance des paiements... En sorte qu'il peut y avoir inflation par excès de création monétaire indépendamment de tout équilibre budgétaire. Enfin et surtout, et c'est là un acquis essentiel de la campagne présidentielle de François Mitterrand, c'est désormais en termes d'inégalités sociales qu'il faut poser et développer l'analyse de l'inflation.

Au plan pratique ensuite, il faut bien reconnaître que l'équilibre budgétaire n'entraîne pas les conséquences qu'in-

diquait ou indiquerait la fausse théorie précédente. C'est faire un usage bien mécaniste de Keynes que de croire que l'équilibre budgétaire réduit l'inflation et que le déficit budgétaire réduit le chômage. Il n'y a pas de rapport observé entre solde budgétaire et rythme de hausse des prix. C'est ainsi que sur la même période des quinze dernières années, la France bat le record de l'équilibre budgétaire (ou du moindre déficit), en loi de finances initiale, des pays industriels développés... tout en partageant avec le Japon le record de l'inflation.

Au plan politique enfin, le thème de l'équilibre budgétaire participe de la pure démagogie. Dégageant une (fausse) impression de saine gestion, il polarise une opinion profondément intoxiquée depuis plusieurs décennies, sur des préoccupations d'ordre, de sagesse, de prudence... Il permet également à certains de justifier la non-intervention de l'Etat dans des secteurs essentiels. C'est ainsi que certains investissements de l'Etat sont « transférés » à des établissements publics, aux communes, au secteur privé (construction, sécurité sociale, autoroutes, téléphone, par exemple). En outre, les dépenses se voient ainsi plafonnées, voire minorées dans le cadre d'une politique systématique de débudgétisation, tandis que les recettes sont progressivement et artificiellement gonflées par l'inflation. En définitive, l'équilibre budgétaire est un résidu de schémas simplistes qui ne sont plus signifiants ni efficaces dans la France d'aujourd'hui. Et si on l'associe souvent à l'idée que ce que l'on retire à l'Etat (sous-entendu improductif) profite aux entreprises (sous-entendu aux travailleurs), c'est bien parce qu'il constitue un des principaux artifices officiels et objectifs du capitalisme néo-libéral¹.

1. Pour autant, condamner le mythe de l'équilibre tel que le pouvoir le manipule aujourd'hui est une chose ; prôner un déficit structurel en est une autre...

*Une mosaïque de manipulations, d'ambiguïtés
et d'artifices comptables*

Il n'est pas nécessaire de fureter dans tous les recoins de la cuisine budgétaire pour recenser, dénoncer et combattre les multiples manipulations, ambiguïtés et artifices qui caractérisent à présent la préparation et la présentation du budget de l'Etat.

Manipulations annuelles des diverses masses et sous-répartitions budgétaires dont les documents officiels laissent transparaître quelques exemples. Qu'il s'agisse des diminutions de « mesures acquises » aussitôt compensées par des augmentations de « mesures nouvelles » d'un même montant ; ou bien d'une augmentation d'autorisations de programmes associée à une diminution du financement hors budget ; ou encore d'une diminution de crédits compensée par un report de l'exercice précédent... Seuls les experts peuvent s'y reconnaître.

Ambiguïtés qu'illustre, par exemple, l'impossibilité d'apprendre, d'une manière satisfaisante, le montant global des charges budgétaires supportées par l'Etat. S'agissant du projet de loi de finances pour 1975 (article 20 relatif à l'équilibre général), on peut à ce sujet retenir l'enveloppe des dépenses ordinaires et en capital des services civils et militaires (soit 280,7 milliards de francs). Ou le total des dépenses nettes à caractère définitif du budget général, après déduction pour remboursements et dégrèvements d'impôts (soit 259,0 milliards de francs). Ou, plus justement, le total des dépenses nettes à caractère définitif du budget général et des comptes d'affectation spéciale (soit 266,1 milliards de francs)... Ou encore le total général des dépenses nettes à caractère définitif et du plafond des charges à caractère temporaire du budget

général, des comptes d'affectation spéciale et des budgets annexes (soit 356,4 milliards de francs !).

En fait, l'évaluation officielle la moins critiquable de cette enveloppe des charges budgétaires de l'Etat pour 1975 pourrait être celle retenue dans la présentation fonctionnelle du budget (soit 269,1 milliards de francs). Cette dernière suppose d'ailleurs une connaissance intime des mécanismes budgétaires car elle implique, entre autres, l'analyse détaillée des charges brutes et nettes des divers comptes spéciaux du Trésor, la prise en compte partielle des charges des budgets annexes (prestations sociales agricoles) et l'élimination des « doubles emplois ». Ce simple exemple fait apparaître que le *montant réel* des charges que l'Etat est appelé à supporter *n'est pas connu en prévision*. Par là même, il accuse la vanité et la futilité des innombrables arguties (y compris du ministre des finances) qui soulignent chaque année l'évolution absolue ou relative de telle ou telle masse budgétaire.

Artifices qui consistent à fausser ou à interdire les comparaisons des budgets d'une année à l'autre, donc l'analyse de leur évolution et des priorités sur lesquelles ils sont censés être fondés. Il faut déjà dénoncer, comme le rapporteur général du budget s'en est lui-même étonné, que les évaluations des divers postes budgétaires aient été calculées, cette année, en prenant référence non sur la loi de finances initiale de l'an dernier, mais sur la loi de finances rectifiée (loi de finances initiale pour 1974, complétée par la loi de finances rectificative du 16 juillet 1974). De la sorte, les pourcentages d'augmentation apparaissent nettement inférieurs à ce qu'ils sont en réalité (par exemple, pour l'enveloppe globale des dépenses, + 13,8 % au lieu de + 17,7 %), tandis que l'analyse détaillée de l'évolution, poste par poste, est faussée par l'absence d'une même base de référence. Mais il y a plus

grave. Le tableau II reproduit, à titre d'exemple, les principales rubriques (pour les années 1974 et 1975, en précisant le taux d'augmentation 1975/1974) concernant l'évaluation des ressources dites brutes, du budget général de l'Etat, telles qu'elles sont présentées dans des états législatifs annexés aux projets de loi de finances.

Tableau II

EVALUATION DES RESSOURCES BRUTES DE L'ETAT	<i>Projet de loi de finances pour 1974¹</i>	<i>Projet de loi de finances pour 1975¹</i>	<i>Taux d'augmentation 1975/1974</i>
A) Recettes fiscales	238,1	220,9	+ 22,2 %
B) Recettes non fiscales	15,9	20,0	+ 26,1 %
C) Fonds de concours et recettes assimilées	mémoire	mémoire	—
Sous-total « brut » (A + B + C)	254,0	310,9	+ 22,4 %
D) Prélèvements (collectivités locales, C.E.E., divers)	— 19,2	— 29,8	
Total général des ressources (dites) brutes	234,8	281,1	+ 19,7 %
E) Déduction pour remboursements et dégrèvements d'impôts	— 13,5	— 21,7	
Total des recettes de l'Etat	221,3	259,4	+ 17,2 %

1. En milliards de francs courants.

Il ressort de ce tableau que les « ressources brutes », figurant officiellement dans l'article d'équilibre des lois de finances, ont augmenté d'une année sur l'autre de 19,7 %, alors que le sous-total brut des recettes fiscales et non fiscales augmentait de 22,4 %. Ce paradoxe recouvre en fait un simple artifice de présentation des recettes de l'Etat pour 1975, par rapport à 1974. Artifice d'autant plus insidieux qu'il repose sur une modification de présentation des recettes non explicitée dans le projet de loi de finances lui-même, mais qui apparaît seulement dans le fascicule annexe sur « l'évaluation des voies et des moyens ». L'évolution des divers prélèvements sur les recettes de l'Etat (ligne D du tableau précédent) peut en effet s'analyser comme suit :

	<i>Projet de loi de finances pour 1974¹</i>	<i>Projet de loi de finances pour 1975</i>	
		<i>Evolution de prélève- ments an- ciens¹</i>	<i>Prélève- ments nou- veaux¹</i>
1. Collectivités locales ..	16,3	18,9	—
2. Communautés écono- miques européennes ..	2,9	3,5	+ 3,4
3. Régime général de Sé- curité sociale	0	—	+ 4,0
Total des prélèvements ..	19,2	22,4	+ 7,4

1. En milliards de francs courants.

Ces prélèvements nouveaux (pour un montant de 7,4 milliards de francs) correspondent soit à une modification dans le mécanisme de financement du budget des C.E.E., soit à la mise en œuvre nouvelle d'un régime unique de protection sociale. Dans les deux cas, ils permettent de substituer une diminution de recettes à des dépenses antérieurement inscrites au budget général (notamment charges communes), de sorte qu'on diminue ainsi tout à la fois l'enveloppe des ressources de l'Etat et celle des dépenses, sans modifier l'équilibre budgétaire. Ainsi la progression annuelle des ressources budgétaires dites brutes n'est pas de 19,7 %, mais de l'ordre de 23 %, ce qui est de nature à modifier sensiblement l'argumentation officielle sur la croissance des masses budgétaires. A l'évidence, et plus généralement, de tels artifices, significatifs de toute une politique et de comportements antidémocratiques, ne peuvent que retirer au budget tout ou partie de sa propre signification.

III. LE CHANGEMENT NÉCESSAIRE

Il est temps de voir et de faire voir le budget tel qu'il est. Dans la faillite de toute une idéologie et de bien des politiques. Dans le fait aussi qu'il n'apparaît plus, pour 1975 comme pour ces dernières années, économiquement crédible, dans son contenu (débudgétisations, truccages...) comme dans ses finalités (inflation, emploi, équipements collectifs...). Outre l'échec de quelques tentatives du type plan-calcul ou du programme des filières atomiques, il laisse une totale liberté de manœuvre aux entreprises multinationales.

D'aucuns le voudraient instrument d'une relance sociale. Ils oublient seulement de prendre la mesure exacte des réali-

tés. Ce budget ne recouvre en effet que des mesures d'assistance, évitant soigneusement de poser le problème des revenus sociaux (plafonnement...) et des inégalités de revenus primaires, et reposant essentiellement sur le principe insidieux des compensations démographiques. Dès lors, ce budget pourrait annoncer une possible relance économique, puis politique, au printemps prochain, au travers d'une « montée des périls » qu'il est bien incapable d'endiguer.

Ces éléments d'analyse du budget 1975 et cette amorce de démythification des mécanismes budgétaires ne prétendent pas à l'exhaustivité. Ils contribuent seulement à introduire les perspectives d'une transformation profonde du contenu et des méthodes d'élaboration des lois de finances. Et, dans le cadre du développement socialiste d'un pays économiquement avancé comme la France, ces perspectives, dont la cohérence doit être assurée, sont particulièrement nombreuses.

En matière de *planification*, qu'il faut repenser et organiser — ainsi que le développe le projet de société « Pour le socialisme », rendu public à l'occasion des Assises du socialisme. — en tant qu'instrument de la volonté collective fondé sur le contrôle populaire, dans une optique de décentralisation et de régionalisation (cf. chapitre II).

En matière de prévisions et de *comptes économiques* et sociaux, qui doivent traiter des véritables hypothèses, réalistes et alternatives, le cas échéant en termes d'objectifs physiques, et qui pourraient donner lieu à un engagement devant le Parlement. A quoi et à qui peut d'ailleurs servir la projection, que comporte le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1975, fondée sur un glissement des prix en cours d'année de 8 % ?

En matière de *programmation budgétaire glissante*, telle qu'elle se développe actuellement, mais qu'il faut recentrer

sur sa fonction essentielle de transformateur intermédiaire entre un plan (pluri-annuel) et des budgets.

En matière de *procédures d'élaboration* du budget, dont il faut redéfinir le déroulement, les délais, les principes (avec notamment remise en cause de la distinction entre service voté et mesure nouvelle, nouvelle approche du problème des recettes, présentation d'indicateurs), les intervenants (avec, par exemple, l'ouverture aux parlementaires des phases de négociation et d'arbitrage).

En matière de *présentation des documents* budgétaires, dont la publicité, la clarification, la pédagogie feraient appel aux techniques d'information les plus avancées, s'intégrant dans un programme de culture populaire.

En matière de *débats* au Parlement, qui pourraient marquer les principales étapes de la procédure, notamment dès les premières « esquisses », en donnant au rapport économique et financier un caractère véritablement prévisionnel. En outre, le Parlement devrait être doté de moyens étoffés (par exemple, par le rattachement d'un institut statistique et économique), et son pouvoir d'audition et de contre-audition (fonctionnaires, syndicalistes, usagers) serait considérablement étendu.

En matière d'*exécution* et de *contrôle* du budget, dont les cadres et les règlements de comptabilité sont à redéfinir, dans leur conception même.

Cette esquisse de perspectives ne saurait être qu'une simple introduction au travail collectif qu'il reste à entreprendre préalablement à la transformation socialiste des instruments budgétaires. Elle ne doit cependant pas faire oublier les quelques enseignements sur les prochaines luttes, tels qu'ils peuvent être tirés (en négatif) des documents budgétaires actuels. Il s'agit en particulier du démantèlement des entre-

prises publiques du secteur industriel et commercial, îlot traditionnel de la combativité ouvrière. Après l'O.R.T.F., la S.N.C.F. pourrait bien être la prochaine victime. L'opération de partition pourrait être tout simplement rééditée, plusieurs établissements étant chargés de gérer des réseaux particuliers (grandes lignes avec ou sans association avec Air France, réseau omnibus, transport de banlieue parisienne). La conséquence immédiate n'est pas d'ordre financier, mais social : le personnel se voit retirer la garantie de son statut. C'est là le prix de ce que certains appellent le « socialisme à la suédoise » de Giscard. Sur un autre plan, on peut également se demander quelles garanties sont à attendre d'un accord sur la « garantie » du salaire pour perte d'emploi, dès lors que l'encadrement du crédit vise précisément à étrangler les entreprises qui numériquement emploient le plus de personnel. Qui paiera ? Un des intérêts actuels des documents budgétaires est ainsi de permettre de déceler les menaces qui pèsent sur les travailleurs et d'engager sans attendre des « menaces ouvrières par anticipation ».

A l'image de la société française, les mécanismes budgétaires sont en crise. Et les réponses qui sont apportées à ces difficultés ne se traduisent que par des blocages supplémentaires qui, au plan budgétaire, accusent la séparation croissante entre le pouvoir apparent et le pouvoir réel. Il faut démocratiser et rendre « publiques » les finances. Aucun mot d'ordre ne semble plus juste, sous le pouvoir actuel comme, plus tard, avec un gouvernement d'unité populaire, que « *contrôler* aujourd'hui pour décider demain ».

4.

Le crédit, la monnaie et les finances

I. POUR LA MAÎTRISE ET LA SÉLECTIVITÉ DU CRÉDIT

Bilan

Le crédit peut être un instrument efficace de la politique de l'Etat ; encore faut-il avoir la volonté de bien s'en servir !

La politique du crédit menée par le ministère des finances durant ces dernières années n'a été ni continue ni homogène ; en fait elle n'a été soutenue par aucune autre perspective à long terme, que celle du désengagement progressif de l'Etat des moyens de contrôle et de sélection mis à sa disposition.

Les phases de libéralisme débridé ont succédé aux phases d'encadrement rigoureux (et *vice versa*), en fonction notamment des fluctuations monétaires dont l'origine est en grande partie internationale. Mais ces évolutions successives ont toujours revêtu un aspect quantitatif et non qualitatif. « Coups de frein » particulièrement brutaux, le Plan de stabilisation de 1963 et l'encadrement du crédit instauré en 1973 ont « cassé » l'expansion, sans apporter vraiment une contribution efficace à la lutte contre l'inflation. L'encadrement du crédit actuellement appliqué par les autorités finan-

cières concerne ainsi l'ensemble des concours aux entreprises et aux particuliers ; elle n'établit pratiquement aucune distinction, aucune priorité entre les différentes formes de crédit et leur objet.

Les banques (nationalisées et non nationalisées) éprouvant déjà une forte tendance à aider en premier lieu les entreprises (ou les particuliers) offrant les garanties les plus solides, la situation actuelle accentue donc la discrimination existant entre les plus fortunés et les plus démunis.

La politique du crédit est en fait une politique de classe qui ne tient guère compte des priorités économiques et sociales correspondant aux besoins réels des travailleurs et de la collectivité. Elle n'aboutit qu'à un contrôle quantitatif des organismes distributeurs de crédits (banques, établissements financiers) ; dans ces conditions, pourquoi s'étonner si ces derniers n'accordent leur concours qu'en fonction de critères de rentabilité immédiate et au moindre risque ! Un tel comportement aura, si l'on n'y prend garde, des conséquences très graves ; il risque d'entraîner une sclérose du système économique national, tout simplement parce que l'innovation, domaine où la France souffre déjà d'un grand retard, aura été bien insuffisamment financée ; il aboutira à coup sûr à l'aggravation des inégalités entre les grands groupes économiques et les petites entreprises, comme entre les riches et les plus pauvres.

Sur le plan des structures, la V^e République a reçu en héritage tout un ensemble d'organes et de moyens de contrôle du crédit qui avaient été mis en place, notamment après la Libération (Conseil national du crédit, banques de dépôt nationalisées, etc.).

Elle a maintenu la plupart de ces organismes, elle en a même créé quelques autres (l'I.D.I., les S.D.R.) ; mais en

fait elle a, surtout au cours de ces dernières années, très nettement relâché son emprise sur ces divers circuits financiers, qui ont été en bonne partie vidés de leur substance.

Elle a ainsi limité le développement de plusieurs établissements publics ou para-publics (l'I.D.I., le Crédit national), elle a diminué les concours que l'Etat apportait au financement des crédits à long et moyen terme, en renvoyant de plus en plus les établissements spécialisés vers le marché financier (crédits équipement mobilisables). Elle a par ailleurs favorisé le décloisonnement de ces établissements et le développement de structures parallèles, afin de faire jouer la concurrence entre les divers organismes financiers et bancaires. Mais cette action a en fait provoqué, par manque d'une politique suffisamment ferme et d'une coordination suffisamment étroite, une surenchère et en définitive un grand gâchis inflationniste. La concurrence effrénée que se sont livrée les banques, notamment les trois nationalisées, pour l'ouverture de guichets en est un bon exemple ; l'importance des investissements qui en a résulté n'a pas été sans incidence sur l'élévation du coût du crédit.

Au cours de cette période, les banques privées ont bien développé leur activité de crédit au profit essentiellement des grands groupes industriels et des spéculateurs, notamment immobiliers. Les banques nationalisées et les établissements financiers du secteur public et para-public leur ont naturellement emboîté le pas, et même, dans certains cas, les ont précédées, puisque volontairement l'Etat ne leur a pas donné de directives claires venant contrarier leur facilité naturelle.

Pour une nouvelle structure du crédit

Un gouvernement de gauche devra bien sûr mener une politique du crédit radicalement différente. Ses objectifs seront clairs : il s'agira pour lui de s'assurer la maîtrise complète de l'appareil bancaire, et de rendre le crédit beaucoup plus sélectif, le crédit devenant une arme efficace de sa politique de réorientation économique et de justice sociale. Pour atteindre ce but, il importera certes de modifier un grand nombre de structures et de procédures, mais il importera sans doute encore plus de modifier les comportements dans les banques et notamment dans les banques ou établissements nationalisés.

Les dirigeants actuels, qui proviennent pourtant, pour la très grande majorité, des grands corps de l'Etat, mènent trop souvent une politique personnelle qui est surtout fonction des intérêts égoïstes de leur établissement ou de leur propre carrière. Sous peine d'être remplacés, ils devront nécessairement acquérir un respect plus grand des règles et des orientations définies par le gouvernement. Au sein des entreprises, il importera d'ailleurs que leur pouvoir, quasi despotique pour le moment, soit partagé avec les représentants des travailleurs (syndicalistes, cadres), qui sont beaucoup plus proches des soucis des utilisateurs et qui allient souvent la compétence technique et la conscience des intérêts nationaux. Les formules ne manquent pas : délégation de décision, comité de gestion... Elles pourront d'ailleurs être différentes d'un établissement à l'autre, mais elles devront être mises en place très rapidement après l'arrivée de la gauche au pouvoir ; les travailleurs des organismes financiers et bancaires auront

en effet un rôle primordial à jouer en cas de sabotage économique de la droite.

Les structures devront être modifiées, mais il ne paraît pas indispensable de nationaliser l'ensemble du système bancaire français. Les nationalisations devront être réservées aux banques de dépôt non encore nationalisées (Crédit commercial de France, Crédit industriel et commercial), aux grandes banques d'affaires (Suez, Paris et Pays-Bas) et aux principales sociétés de *leasing* (qui sont d'ailleurs le plus souvent des filiales d'établissements bancaires). Il paraît tout à fait possible de laisser subsister un important secteur privé, composé notamment des banques régionales, qui peuvent jouer un rôle très utile dans l'animation économique de la province.

Par ailleurs, il sera nécessaire de regrouper, au sein, par exemple, d'un *holding* commun, un certain nombre d'établissements financiers, déjà plus ou moins sous le contrôle de l'Etat, et qui ont des activités similaires ou voisines, dans le domaine notamment du financement à long et moyen terme : le Crédit national, le Crédit hôtelier, la Caisse nationale des marchés de l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit foncier...

Chacun de ces établissements pourra d'ailleurs garder, au moins dans un premier temps, une certaine autonomie vis-à-vis des autres, ne serait-ce que pour des questions de localisation géographique ; l'essentiel est que l'activité de chacun de ces organismes, orientée vers un secteur bien particulier (le Crédit national vers les investissements industriels privés, le Crédit hôtelier vers les investissements de tourisme, de l'artisanat et de petite entreprise, la C.N.M.E. vers les investissements des entreprises nationalisées, la Caisse des dépôts vers les investissements des collectivités, le Crédit foncier vers les investissements immobiliers...), soit étroite-

ment coordonnée en fonction des directives économiques du gouvernement, de façon à éviter la concurrence anarchique et le gaspillage actuel. La coordination pourra s'effectuer au sein d'une direction commune ou d'un comité de gestion commun représentant les travailleurs de ces établissements, et des organes extérieurs (Plan, Banque de France, utilisateurs...).

L'ensemble de ces établissements financiers ainsi regroupés pourra constituer avec l'Institut de développement industriel (I.D.I.) la Banque nationale d'investissements, rouage essentiel de la politique économique d'un gouvernement de gauche. La Banque nationale d'investissements assurera la liaison entre le Plan et le système bancaire, tant à l'échelon national que régional. Elle sera dotée de moyens très importants, grâce en particulier à l'accroissement de l'épargne populaire ; elle aura pour fonction essentielle de financer les investissements prioritaires définis par le Plan, en particulier ceux afférents :

- Au contenu de la production (secteurs industriels de pointe, mécanique et machines-outils...) ;
- A la défense de l'emploi (zone de reconversion) ;
- A l'équipement collectif (logements sociaux, écoles) ;
- A la lutte antipollution et à la défense de l'environnement ;
- A l'aménagement des villes (rénovation de quartiers, transports en commun).

Elle interviendra dans les grandes opérations nationales, sous forme de crédits à long et moyen terme, sous forme de subventions, voire dans certains cas sous forme de prise de participation. Ces interventions auront lieu le plus souvent

en liaison avec les banques classiques, notamment les banques nationalisées.

Sur le plan régional, la Banque nationale d'investissements disposera de filiales qui pourront regrouper les sociétés de développement régional (S.D.R.) et les antennes actuelles des établissements spécialisés. Ces filiales devront bénéficier d'un grand degré d'autonomie vis-à-vis de la Banque nationale, mais elles agiront en relation étroite avec le pouvoir politique régional, les collectivités locales, les organismes régionaux du Plan et les Banques régionales. Leur champ d'intervention sera celui du développement des P.M.E., des problèmes d'aménagement du territoire.

Les relations entre le Plan et la Banque nationale d'investissements devront être privilégiées ; en particulier les organismes du Plan devront fournir à la Banque nationale et aux Banques régionales des indications chiffrées à intervalles réguliers (tous les 6 mois ou un an) et suffisamment précises pour que celles-ci prennent leur décision d'octroi de crédits en fonction et seulement en fonction de ces impératifs : le Plan pourra par exemple indiquer le taux de progression recherché dans telle branche industrielle pour une période donnée et le niveau, voire la nature, des investissements à financer pour atteindre ce taux, ou encore le nombre d'emplois à créer dans une région ou un secteur déterminé.

L'ensemble des décisions d'octroi de crédits devra d'ailleurs être soumis à l'accord du Plan dont un représentant, rappelons-le, siégera au comité de gestion de la Banque. Il paraît toutefois souhaitable d'admettre dans certains cas que la Banque, ou ses filiales régionales, puisse assurer une sorte d'arbitrage entre les contraintes du Plan et les besoins des utilisateurs quand ceux-ci s'avéreront contradictoires ; c'est pourquoi il importera que des représentants des divers

utilisateurs puissent également exercer au sein de ces comités de gestion un certain contrôle sur les critères de sélectivité appliqués dans l'octroi des crédits.

En définitive le système bancaire tel qu'il devrait être mis en place par un gouvernement de gauche pourrait comprendre :

Au niveau national, divers organismes qui seront pour l'essentiel nationalisés :

- Des banques de dépôt dont le rôle principal dans le domaine du crédit sera d'assurer les besoins courants, notamment à court terme, des entreprises et des particuliers ;
- Des banques d'affaires dont le rôle principal sera d'aider à la restructuration des entreprises et notamment à canaliser les investissements étrangers en France ;
- La Banque nationale d'investissements qui aura pour fonction essentielle le financement à long et moyen terme des grandes opérations économiques définies par le Plan.

Au niveau régional, des établissements qui ne seront que partiellement nationalisés :

- Des banques régionales privées et un réseau de banques régionales publiques qui pourrait être constitué à partir des agences des grandes banques parisiennes, anciennement ou nouvellement nationalisées (C.C.F., C.I.C.). Leur fonction principale sera de financer les besoins courants des entreprises locales et des particuliers ;
- Des banques régionales d'investissements, émanation de

la B.N.I. et qui auront pour rôle d'aider à long et moyen terme les actions de développement régional.

Au sein de ce système devrait subsister une certaine concurrence, ou plutôt stimulation, entre les établissements nationalisés et les établissements privés, mais aussi, au sein même du secteur public, entre les diverses banques nationalisées. Cette stimulation devrait avoir des effets dynamiques sur la distribution du crédit et le soutien à l'économie ; le problème pour le pouvoir politique est de s'assurer des moyens propres à maintenir les diverses actions concurrentes à l'intérieur d'un cadre et autour d'un axe bien défini.

En dehors des contrôles internes qui seront le fait des comités de gestion mis en place à l'intérieur des établissements, l'Etat devra exercer un contrôle étroit à la fois quantitatif (masse des crédits mis en œuvre globalement et par type de crédit) et qualitatif (répartition de ces crédits par secteur économique, par région, etc.) ; ces contrôles seront exercés par des organismes du Plan dont le rôle essentiel vis-à-vis notamment des banques d'investissements a déjà été mis en lumière, mais aussi par des organismes très importants dont la fonction a été quelque peu « mise en sommeil » ces dernières années : la Banque de France et le Conseil national du crédit.

La Banque centrale dispose, il faut le rappeler, d'une compétence technique et d'un réseau d'agences régionales suffisant pour contrôler et animer le système bancaire national ; encore faut-il lui imposer une volonté politique claire !

Le Conseil national du crédit, dont la composition devra sans doute être modifiée dans un sens plus démocratique, aura un grand rôle à jouer, en liaison avec le ministère des

finances et le plan, dans la définition générale de la politique du crédit.

La restructuration qui vient d'être définie et le soutien actif des travailleurs des établissements bancaires et financiers devraient permettre au gouvernement d'acquérir une maîtrise à peu près complète de l'appareil de distribution du crédit et donc de pouvoir mener une politique de sélectivité en fonction des grandes options économiques et sociales. Certes l'évolution de la masse globale de crédits qui pourra être mise en œuvre au profit des entreprises et des ménages sera limitée par le taux de croissance de l'économie et par le niveau de l'épargne, mais cette masse devra être répartie d'une manière toute nouvelle.

Les banques devront servir d'abord les entreprises ou les besoins prioritaires tels qu'ils auront été déterminés démocratiquement par le Plan ; ces crédits devront bénéficier de conditions de montant, de durée et de taux avantageux. A l'inverse, les entreprises ou les besoins non prioritaires (par exemple les affaires recelant une trésorerie déjà abondante, ou les entreprises désirant construire des bureaux somptueux...) n'auront droit à aucun crédit, ou à des crédits de conditions de taux beaucoup plus élevés. Les distinctions entre les différentes priorités doivent être significatives ; il faut que ces critères de sélectivité fassent l'objet d'un examen attentif et continu de la part non seulement des organismes bancaires compétents, mais aussi du Plan et des ministères intéressés. Les banques nationalisées seront, bien sûr, très fermement tenues à respecter ces normes. Les banques privées pourront y être fortement incitées, par exemple par le jeu d'un système de coefficient de trésorerie ou de réserves obligatoires, fondé sur le volume des crédits consentis pour financer des besoins non prioritaires.

Il sera nécessaire que les organismes de crédit distribuent leur « manne » moins en fonction de la rentabilité immédiate et du risque encouru qu'en fonction de la finalité et de la nature des besoins à financer. La mise en place d'un système de mutualisation des risques permettant au banquier de sélectionner ses interventions sans considération de risques, à l'inverse de ce qu'il fait actuellement, pourrait d'ailleurs faciliter les choses. Il faut enfin considérer que certaines formes de crédit sont plus intéressantes que d'autres, soit qu'elles allègent la procédure, soit qu'elles permettent une sélectivité plus facile ; ces formes devront être développées d'une manière plus systématique : c'est notamment le cas du Crédit de mobilisation des créances commerciales (C.M.C.C.) pour le financement à court terme des entreprises, du crédit à moyen terme mobilisable et du crédit-bail pour le financement à moyen terme des équipements. En particulier l'utilisation accrue du crédit-bail pourra être intéressante dans la mesure où les sociétés spécialisées seront nationalisées : il sera en effet possible de sélectionner alors d'une manière très rigoureuse les investissements, et pas seulement au niveau du fournisseur ; il sera en outre possible de distinguer, au sein de l'entreprise utilisatrice, la propriété des biens d'exploitation de leur maîtrise. Le crédit-bail peut être considéré en quelque sorte comme un moyen privilégié d'appropriation sociale des outils de production, et par conséquent comme un moyen d'accès à l'économie autogérée.

Pour une nouvelle politique du crédit

Ces quelques propositions, qui doivent bien sûr être approfondies et discutées, non seulement par les responsables poli-

tiques mais aussi par les travailleurs des établissements bancaires et financiers, peuvent permettre toutefois de tracer le canevas d'une future politique de gauche du crédit. Il ne faut cependant pas oublier que cette politique ne saurait constituer une fin en soi ; elle ne peut être qu'un outil et ne saurait être qualifiée de socialiste que si elle est au service d'une organisation de la production et d'une répartition des richesses plus justes et plus humaines.

Dans l'immédiat, il est important d'examiner plus attentivement deux problèmes qui ont été évoqués plus haut : le rapport du Plan et du crédit, et le contrôle de l'investissement au sein de l'entreprise.

Après une vaste consultation démocratique, le Plan et ses émanations régionales auront pour tâche, en liaison bien sûr avec le pouvoir politique (national et régional), de définir les grandes orientations économiques, de fixer par branche et par zone géographique un certain nombre d'objectifs, en quantité et en qualité. En fonction de ces objectifs, le chef d'entreprise et le comité de gestion qui devra se créer dans chaque entreprise pourront décider de l'organisation de la production, de l'embauche, de la formation du personnel, du plan de développement, de la nature et du montant des investissements et de leur financement. Les organes directeurs de la société auront ainsi à déterminer la part de l'autofinancement destiné à la couverture des besoins et le recours éventuel au crédit. Au-dessus d'un certain montant (ou d'un certain pourcentage par rapport au chiffre d'affaires), la décision d'investissement devrait recueillir l'agrément du Plan. Le solde éventuel de l'autofinancement pourrait faire l'objet d'une redistribution, soit sous forme de salaires complémentaires, si ceux-ci s'avèrent inférieurs à la moyenne professionnelle, soit sous forme de ristournes sur les prix de vente.

Sous peine de devenir une nouvelle bureaucratie, le Plan ne pourra cependant pas tout contrôler ; la sujétion qu'il exerce, aussi clairement définie soit-elle, doit être relativement légère. Il pourra disposer :

- Des statistiques officielles, fiscales ou autres (I.N.S.E.E.) ;
- D'un corps de commissaires économiques, qui pourrait procéder par sondages ou enquêtes ponctuelles auprès des entreprises ;
- De postes d'administrateurs dans les comités de direction de la Banque nationale d'investissements et des banques régionales d'investissements. En liaison avec les directions et les comités de gestion de ces établissements, ces administrateurs auront pour rôle de veiller à ce que les recommandations du Plan constituent bien un facteur de sélectivité prépondérante dans le montant et les conditions des crédits (quantité, taux, durée, garantie..) qui seront consentis aux entreprises pour le financement de leurs dépenses.

Le point essentiel reste néanmoins la confiance qui devrait s'instaurer entre l'organe de planification, émanation du pouvoir politique, et les comités de gestion des entreprises, qui, par leur origine, en particulier syndicale, devraient avoir une conscience nette de l'intérêt de la collectivité ; les conflits, sans doute inévitables, entre le Plan et les entreprises devront de toute manière faire l'objet d'une procédure d'arbitrage, à l'échelon national comme à l'échelon régional.

II. LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET FINANCIÈRE EXTÉRIEURE

En définitive, la nouvelle politique interne du crédit, dans l'hypothèse d'une venue de la gauche au pouvoir, devrait s'articuler autour de deux objectifs fondamentaux : maîtrise

de l'appareil de distribution du crédit et sélectivité de ce même crédit. Cette politique interne doit, bien sûr, être menée en liaison avec les objectifs du Plan pour les « grandes » décisions centralisées (notamment d'investissement) et les objectifs des plans régionaux et plans de branches et d'entreprises pour les décisions décentralisées, qui constitueront la trame de l'autogestion économique de l'appareil productif pour les travailleurs.

A cette politique interne devrait être associée une politique extérieure dans les domaines monétaire et financier. L'internationalisation du capital et de la production, le développement des firmes multinationales, plus concrètement l'extension des échanges internationaux liée, entre autres, au Marché commun, rendent une telle politique indispensable. La définition et la mise en place d'une telle politique sont d'autant plus importantes que l'extraversion de l'économie risque de limiter considérablement l'efficacité de la politique interne du crédit (une politique monétaire seulement nationale a en fait de moins en moins de sens). Par ailleurs, il faut bien voir que les engagements internationaux, dans la mesure où ils ne sont pas et (ou) ne peuvent être immédiatement dénoncés ou entièrement remis en cause, créent des contraintes d'autant plus fortes que la France serait ou risquerait de demeurer éventuellement entourée d'économies poursuivant une politique traditionnelle de conservation ou d'aménagement nuancé du système capitaliste.

La politique monétaire et financière extérieure, dans le cas de venue de la gauche au pouvoir, pourrait dans une période de transition correspondant à un régime de cheminement vers le socialisme autogestionnaire, se fonder sur des mesures de sauvegarde et de défense externe, ainsi que sur

des propositions de politique européenne inscrites dans une redéfinition d'ensemble des exigences de construction d'une Europe des travailleurs.

Les mesures de sauvegarde et de défense immédiate devraient avoir pour but d'empêcher le déchaînement de la spéculation contre le franc, et une fuite des capitaux, double phénomène qui a une forte probabilité de se produire. Pour pallier ces inconvénients (en sachant qu'il sera très difficile d'empêcher, au début, une décote du franc) il paraît indispensable de renforcer et de faire appliquer le contrôle des changes : ceci implique un contrôle effectif, une véritable prise en main des intermédiaires financiers assurant la réalisation des opérations extérieures (rôle des commissaires de surveillance, rôle des comités de gestion des travailleurs organisés...). Diverses autres mesures techniques devront aussi être mises en œuvre : maintien du flottement du franc pendant la période de réorientation de la politique extérieure vis-à-vis de la C.E.E. ; contrôle douanier des sorties en billets ; fixation de délais stricts, un mois en moyenne, pour le rapatriement des fonds gagnés par les exportateurs, contrôle de l'opportunité économique des importations, pour le paiement desquelles la Banque centrale serait amenée à accorder des devises. Par ailleurs, et afin d'éviter que ce contrôle des changes ne soit tourné, il faudrait exercer une surveillance sérieuse du prix des biens importés ou exportés pour empêcher que, par le biais d'importations surpayées et d'exportations à prix coûtant, des sociétés ayant leur activité en France ne transmettent leurs bénéfices à leurs filiales ou sociétés mères à l'étranger. Il s'agit de faire en sorte que la détérioration des termes de l'échange ne soit pas accélérée par une politique antinationale des firmes travaillant en France.

Le terme plus lointain serait l'établissement d'une sélectivité du contrôle des changes en liaison avec les objectifs sélectifs et différenciés du plan interne, ce qui implique notamment une programmation des importations. Il faut bien voir cependant que nombre des mesures précédentes se heurtent aux engagements pris dans le cadre du Marché commun, d'où la nécessité de définir une nouvelle politique d'ensemble à ce niveau. Il faut au demeurant ne pas oublier que les mesures de politique monétaire et financière ne peuvent être que des instruments et parfois des compléments nécessaires à la redéfinition des conditions d'équilibrage structurel à moyen terme de la balance des paiements (réorientation de la croissance, diminution de la consommation d'énergie-pétrole, réorientation et développement des exportations... avec le coût social et les incidences sur la consommation interne que cela peut comporter).

Les propositions de politique européenne en matière monétaire et financière sont inséparables d'une politique d'ensemble de construction d'une Europe des travailleurs, qui comprend notamment un essai de dégagement des positions européennes vis-à-vis des U.S.A., des déficits externes, du problème pétrolier, des firmes multinationales ; sans oublier la définition des relations « particulières » à promouvoir entre la France et l'Allemagne. A supposer que quelques éléments d'une politique d'ensemble voient le jour, plusieurs mesures devraient être mises en œuvre en matière monétaire et financière.

Il paraît souhaitable de reconstruire un régime de changes européens ordonné, l'objectif à terme devant être un système de parité de changes fixes ajustables entre monnaies européennes avec passage progressif à une gestion commune des réserves ; mais il va de soi que ceci ne peut se produire sans

une avancée sérieuse vers un projet européen d'ensemble acceptable. Il paraît de même souhaitable, dans la perspective d'une harmonisation des politiques monétaires et financières, de définir dès à présent des éléments de politique vis-à-vis des euro-devises. S'il existe une volonté de contrôle de ces masses de capitaux, diverses mesures techniques peuvent aider à la régulation de ces marchés : harmonisation des rythmes de croissance monétaire, des réglementations de changes, des structures de taux d'intérêt, des normes de positions en devises des diverses banques, contrôle nécessaire des facultés de reprêlage d'une partie des réserves des banques nationales sur les marchés des euro-devises. Le cas particulier des arabo-dollars (sauf recyclages particuliers en Europe) paraît largement tributaire d'un accord européen avec les pays arabes, ce qui renvoie, entre autres, à la politique de l'énergie et à la politique d'ensemble vis-à-vis du Tiers-Monde. Quant aux euro-émissions, c'est dans le cadre d'une politique globale d'épargne et de transformation des liquidités qu'il conviendra de préciser diverses mesures pour éviter la concurrence et la surenchère entre pays, coordonner la capacité d'absorption et d'endettement externe et assurer une canalisation vers les économies à déficit externe important.

Dans l'ensemble, une nouvelle politique monétaire et financière extérieure est inéluctable, mais difficile à mettre en œuvre : inéluctable, par suite de l'ouverture externe de l'économie et de l'imbrication qui en découle avec la politique interne ; difficile, car les contraintes des pays du Marché commun et des partenaires commerciaux limiteront la capacité d'action d'une France socialiste ; elle ne pourra réaliser ses objectifs qu'en diminuant autant que possible sa dépendance externe et en développant sa solidarité avec les pays anti-impérialistes.

Coll. MichelRocard.org

5.

Une fiscalité contre le sabotage et pour la justice

Dans un système capitaliste, la fiscalité remplit un certain nombre de fonctions. Il faut toutefois effectuer une nette distinction entre, d'une part, le rôle que semble lui donner l'idéologie dominante, dont on peut trouver de beaux exemples chaque année dans l'exposé général des motifs de la loi de finance, et, d'autre part, le rôle qu'elle joue objectivement. On ne doit pas, en effet, perdre de vue que la politique fiscale n'a pas de réalité autonome. Elle n'est que la condition et la résultante tout à la fois d'un ensemble beaucoup plus vaste, celui de la politique économique du pouvoir d'Etat. L'idéologie dominante fait croire que la fiscalité a pour but d'assurer la contrepartie financière des dépenses centrales, que l'Etat engage dans l'intérêt et pour le bien de tous. Elle a également pour but, toujours selon cette même idéologie dominante, de réduire l'inégalité des revenus en faisant supporter le poids de ce prélèvement aux individus proportionnellement à leur richesse.

En fait, la fiscalité ne joue pas ce rôle. Il suffit de constater qu'en France les impôts indirects, qui frappent la dépense indépendamment de la situation sociale du contribuable, représentent 70 % des recettes fiscales totales, pour comprendre qu'il y a loin de l'idéologie à la réalité.

Concevoir le rôle de la fiscalité dans une société de transition suppose de pouvoir connaître les principaux mécanismes économiques qui régiront une telle société. Or, la recherche en la matière n'est pas terminée.

Toutefois, il est d'ores et déjà possible d'en tracer les principaux axes, en se fondant sur les aspects déjà connus des grandes orientations économiques que suppose une société de transition vers le socialisme autogestionnaire. Il est, bien sûr, nécessaire d'avoir une conception dynamique d'une telle société de transition. L'ensemble de ses structures et de ses mécanismes, la fiscalité entre autres, se modifieront parallèlement à l'évolution du rapport de forces social.

Le rôle qui sera alors attribué à la fiscalité doit s'entendre comme la recherche des moyens de financement des décisions prises par les instances compétentes — Etat central, instances régionales ou locales — dont le but sera de favoriser le développement de la société, sous tous ses aspects, au profit des travailleurs. Cette fonction ne pourra être mise en œuvre que progressivement, à mesure que le rapport de forces deviendra plus favorable aux travailleurs. Plusieurs étapes doivent donc être envisagées.

Dans la première période, au lendemain de la conquête du pouvoir d'Etat par les forces de gauche, la fiscalité devra se voir assigner un triple rôle : lutter contre le sabotage économique ; réduire l'inégalité sociale en transférant progressivement la charge fiscale vers les couches aisées de la population ; favoriser le passage à une société de transition vers le socialisme autogestionnaire en modifiant certaines données économiques.

Contre le sabotage

L'un des gros risques que courra un gouvernement de gauche, après son arrivée au pouvoir, sera de se heurter à un sabotage économique et financier, lié d'une part à une grève des investissements par les grandes entreprises, notamment les multinationales, et d'autre part, à un transfert des capitaux vers l'étranger par plusieurs moyens : prêts en francs à l'étranger, retard des encaissements sur exportation, avance aux paiements sur importation, transfert de fonds par virement bancaire ou sorties de billets, majoration du prix d'achat à l'importation ou minoration du prix de vente à l'exportation.

Si la lutte contre les transferts de capitaux passe essentiellement par le contrôle bancaire, fondé notamment sur le contrôle populaire dans lequel les travailleurs du secteur bancaire auront un rôle important à jouer, il est néanmoins possible à un gouvernement de gauche de lutter contre les transferts du bénéfice liés à une majoration du prix d'achat des produits importés ou à une minoration du prix de vente des produits exportés, en considérant ces bénéfices comme réalisés en France, ce qui contraindra les entreprises fautives à rapatrier au moins les fonds nécessaires au paiement des impôts correspondants. La détection des majorations de prix d'achat ou de minoration de prix de vente ne pourra se faire que par le contrôle que les travailleurs de l'entreprise pourront exercer sur la gestion.

Il est également possible à un gouvernement de gauche de lutter contre le sabotage des investissements par une politique globale du crédit et de la fiscalité. Pour les petites et moyennes entreprises, dont le taux d'autofinancement est souvent

assez faible, cette lutte devra passer par la voie d'une politique ferme et sélective du crédit. Pour les grandes entreprises, et notamment les multinationales, dont le taux d'auto-financement est généralement supérieur à 75 ou 80 %, il faudra passer essentiellement par une politique fiscale fondée sur l'incitation d'une part, et la sanction d'autre part. En ce qui concerne l'incitation, il sera nécessaire de rendre moins onéreux, en les détaxant partiellement, les investissements entrant dans le cadre défini par le Plan. S'agissant de la sanction, il sera nécessaire d'empêcher les entreprises de ne pas investir, ou d'effectuer des investissements non conformes aux objectifs définis par le Plan. Cela suppose que les moyens de financement des investissements ne soient pas laissés à la disposition des entreprises mettant en œuvre une politique de sabotage économique. Il faudra alors prélever sur ces entreprises, par voie fiscale, l'ensemble des liquidités nécessaires à la réalisation des investissements prévus par le Plan, qu'il s'agisse du Plan national, ou de ses expressions décentralisées. Ces liquidités se composeront essentiellement du bénéfice après impôt sur les sociétés, des amortissements, des provisions, et des sommes non versées à des créanciers (comme la Sécurité sociale par exemple). Il sera nécessaire de créer un impôt-sanction destiné à prélever la totalité, ou la quasi-totalité de ces sommes.

Le produit de cet impôt devra alors être transféré à un organisme d'intervention économique, la Banque nationale d'investissement, ou à ses expressions décentralisées (banques régionales d'investissement). Une fois de plus, la détection du sabotage des investissements ne pourra se faire de façon opérationnelle, c'est-à-dire suffisamment vite, que par le contrôle que les travailleurs d'une entreprise pourront mettre en œuvre sur l'ensemble de la gestion de l'entreprise, et

notamment la politique d'investissement. Il sera donc nécessaire de mettre à la disposition des travailleurs les moyens matériels nécessaires pour que ce contrôle puisse être efficace. Cela suppose, d'une part des possibilités d'investigation étendues, et d'autre part, la mise à la disposition des conseils de travailleurs de techniciens du contrôle de gestion et du contrôle comptable. Sans l'apport de ces moyens techniques, le contrôle des travailleurs ne serait qu'un vœu, sans possibilité de réalisation pratique.

Réduire les inégalités

La réduction de l'inégalité sociale est un autre objectif fondamental d'une fiscalité socialiste. Elle suppose un resserrement considérable de l'éventail des revenus. Ce resserrement peut intervenir au stade de la perception des revenus bruts par leurs bénéficiaires, en réduisant l'écart entre les plus hauts et les plus bas revenus perçus ; il peut également, et plus facilement dans un premier temps, intervenir par un resserrement de l'éventail des revenus disponibles après impôt. Cette dernière hypothèse suppose un transfert de la charge fiscale, directe et indirecte, vers les bénéficiaires des plus hauts revenus. Le transfert peut s'effectuer par plusieurs moyens qui devront, de toute façon, être combinés pour être efficaces et ne pas se traduire par un renforcement de la bureaucratie mise en place par le capitalisme dans le domaine fiscal.

Il est possible, dans un premier temps, de réduire partiellement les plus hauts revenus versés par les entreprises en obligeant celles-ci à déposer une fraction de ces revenus auprès d'un organisme économique spécial, destiné à drainer l'épar-

gne privée, le non-respect de cette obligation pouvant se traduire, pour les entreprises, par de lourdes sanctions fiscales. Il sera, ensuite, nécessaire de limiter à un certain multiple du SMIC le montant des salaires que les entreprises peuvent considérer comme des charges et déduire de leur bénéfice. L'excédent sera alors considéré comme du bénéfice distribué, et imposé en tant que tel, vis-à-vis de la société et du bénéficiaire. En troisième lieu, un certain nombre de mesures devront être prises afin de revoir le barème de l'impôt sur le revenu, et d'accroître le taux de l'impôt pesant sur les plus hauts revenus. Parallèlement, il sera nécessaire de supprimer l'ensemble des mesures de faveur dont bénéficient les revenus du capital (avoir fiscal, prélèvement libératoire). En quatrième lieu, et pour permettre à la précédente mesure de jouer à plein, il sera nécessaire de rendre publics à la fois le montant des revenus perçus par chacun et le montant de l'impôt payé, afin de lutter contre la fraude fiscale par le biais du contrôle populaire, et sans que cela ait pour corollaire un renforcement bureaucratique des services fiscaux.

Le déséquilibre actuel entre impôts directs et impôts indirects pose également le problème d'un renversement de tendance. L'impôt sur la consommation pesant d'un poids aussi grand dans la consommation des travailleurs à faibles revenus que des bénéficiaires de hauts revenus (environ 15 à 16 % pour chaque catégorie sociale), à l'inverse de l'impôt sur le revenu qui pèse plus lourd sur les plus hauts revenus pour autant qu'ils soient connus, il sera nécessaire de réduire progressivement la part de l'impôt sur la consommation dans les recettes fiscales de l'Etat (actuellement près de 65 %), et en corollaire d'accroître la part de l'impôt sur les revenus. On pourra ainsi envisager la mise en place d'un impôt négatif, qui permettrait de rembourser à la fraction de la population

disposant des plus faibles revenus une partie de la T.V.A. qu'elle a payée. Cette mesure ne pourra, bien entendu, être mise en œuvre qu'à partir du moment où l'ensemble des revenus seront mieux connus, faute de quoi les fraudeurs en bénéficieraient également.

Il sera enfin nécessaire de renforcer considérablement la taxation sur les plus-values immobilières, qui sont la source essentielle de spéculation foncière. Une politique sélective devra, à cet égard, être mise en œuvre afin de taxer très lourdement toutes les opérations foncières et immobilières à but spéculatif, sans pour autant pénaliser la construction sociale et l'habitation individuelle.

Modifier les données économiques

Il sera possible, par la fiscalité, de modifier les données économiques, afin d'annuler l'influence que faisaient peser sur le choix des consommateurs les données économiques du capitalisme. Il faudra permettre aux consommateurs de faire porter leurs choix sur des consommations collectives de préférence aux consommations individuelles, en détaxant les premières afin de les rendre moins onéreuses. Ainsi en est-il des transports en commun, qui, s'ils ne supportent plus d'impôt, seront beaucoup moins chers qu'à l'heure actuelle. Il sera alors beaucoup plus facile aux voyageurs de porter leur choix vers eux plutôt que vers la voiture individuelle. Ainsi en est-il également des constructions sociales et de l'ensemble des consommations qui ne peuvent se comprendre, en système capitaliste, que dans leur dimension individuelle, mais qui peuvent devenir collectives dans un autre système social : appareils ménagers, loisirs, etc.

La fiscalité devra également rendre possible le passage à de nouvelles structures politiques du pays, en permettant notamment une forte décentralisation des niveaux de décisions, dans le but de les rapprocher des personnes concernées. Il sera, en parallèle, nécessaire de décentraliser les moyens de financement de ces décisions, et donc la fiscalité. Une forte décentralisation de la compétence budgétaire vers les régions et les commandes devra s'accompagner d'une décentralisation parallèle de la fiscalité, en évitant toutefois l'écueil d'une disparition de l'harmonie entre les régions, ce qui, à moyen terme, conduirait, d'une part, à la création de paradis fiscaux locaux et risquerait, d'autre part, de produire des effets cumulatifs néfastes (les régions riches le devenant de plus en plus, les régions pauvres s'appauvrissant encore).

Après une première période de transition vers le socialisme, la fiscalité ne pourra plus se voir assigner les mêmes fonctions. Lorsqu'une homogénéité se sera produite entre les revenus et que l'éventail en sera suffisamment refermé, il ne sera plus nécessaire d'utiliser la fiscalité dans un but d'égalité sociale. Il sera néanmoins toujours nécessaire de financer des dépenses collectives. Les moyens de financement seront alors trouvés pour l'essentiel au stade de la création des richesses, celui de la production.

6.

Pour un service public du téléphone

I. CONSTAT

Il n'est pas naturel d'aborder de façon aussi précise la question du téléphone dans le cadre de propositions que les socialistes estiment prioritaires. C'est que la gauche a souvent intériorisé, sans même parfois s'en rendre compte, les raisonnements de la droite : elle a tendance à reprendre à son compte comme une fatalité la situation qu'elle lui laissera quand elle sera battue, d'une manière ou d'une autre.

Or la gravité de la crise actuelle nous oblige à faire preuve de plus d'audace, pour être crédibles : des réformes prudentes sur des points secondaires ne résoudront rien et décevraient la confiance des travailleurs. C'est une transformation rapide du mode de vie qu'il faudra engager tout de suite, sous le contrôle des travailleurs et de la population.

La nécessité de cette démarche est particulièrement claire dans le cas du téléphone : rarement un bien nécessaire a été soumis aux inégalités de classes de façon aussi caricaturale. Dans les classes privilégiées, presque tout le monde a le téléphone ; dans les classes pauvres, presque personne.

Or, avec la concentration urbaine, la crise des transports, l'encombrement de la poste, le téléphone est devenu souvent

le seul moyen de contacts sociaux, le seul qui permettrait à beaucoup de ne pas rester enfermés dans leur solitude. Comme toujours, c'est ceux qui en auraient le plus besoin pour lesquels le téléphone reste hors de portée de leur bourse, alors que ceux qui pourraient s'en passer l'ont par surcroît : les inégalités sociales sont cumulatives.

Le constat est bien connu parce qu'il est flagrant et incontestable : il y a, depuis longtemps, *crise du téléphone* en France ; l'augmentation de l'offre y est très en retard par rapport à la demande exprimée, et plus encore, potentielle. 20 % seulement des ménages français ont le téléphone en 1974, contre près de 100 % au Canada et en Suède. Nous sommes entre les résultats de l'Espagne (qui est en train de nous dépasser) et du Portugal.

Les *causes* de cette situation sont moins connues, parce qu'*elles accusent la V^e République, et particulièrement son ministre des finances*. La crise du téléphone, en effet, n'est pas due à une erreur de prévision à proprement parler, mais plutôt à un important retard, accepté tant qu'il n'était pas ressenti collectivement comme un manque criant. Maintenant, la crise vient de l'expression douloureusement ressentie de ce manque, alors que le retard accumulé est tel qu'il n'est plus possible de le combler avant vingt ans. Mais sur ce retard s'est bâtie la rentabilité de l'expansion capitaliste du téléphone, qui s'épanouit depuis plusieurs années : un exemple de plus que l'insatisfaction d'un besoin doit être ressentie comme grave pour que le profit y trouve son compte et finisse par stimuler dans ce secteur une croissance de type capitaliste.

Sous la IV^e République, le téléphone était pourtant reconnu comme une priorité dans le III^e Plan. Mais ce plan fut remanié en 1959 par la V^e République à ses débuts, et la

priorité disparut. Car le capital, qui commençait à effectuer avec le gaullisme sa mainmise directe sur l'Etat, répondait encore à l'ancienne figure du capitalisme dispersé et malthusien : produire peu pour vendre cher.

Circonstance aggravante pour le téléphone : ce n'est pas un bien qui stimule la consommation d'autres biens (à la différence de l'électricité ou de l'automobile). Il en économiserait plutôt (transports).

Les télécommunications n'étaient donc pas considérées comme suffisamment rentables par le capital, au début de la V^e République (le ministre des P.T.T. lui-même, M. Maretti, ne parlait-il pas à leur propos de gadget !). Mais les classes moyennes qui se sont développées depuis une quinzaine d'années ont représenté pour le téléphone une clientèle solvable, qui supposait, pour être satisfaite, un accroissement de la capacité de production du téléphone.

Même pour ces classes moyennes, le bilan du malthusianisme du capitalisme français est lourd : bien que pouvant payer le téléphone aux tarifs actuels, elles sont encore loin de l'avoir toutes. Avec l'accélération de la croissance des équipements téléphoniques depuis 1968, c'est elles que le gouvernement actuel envisageait de satisfaire complètement dans cinq ans environ. Ce sont en effet elles qui représentent les demandes actuelles de téléphone, étant donné que l'argent est le critère de sélection de fait ; en même temps, elles représentent la clientèle électorale du gouvernement actuel.

Mais depuis que l'inflation s'accélère en 1974, *cet objectif lui-même est remis en question*, bien qu'il soit modeste en regard des besoins. Là comme ailleurs, Giscard veut masquer cet abandon derrière un bluff de style publicitaire : le téléphone est une des priorités retenues dans le budget de 1975 et qui ne tomberait pas sous le coup de l'austérité. On met

en avant la progression de 33 % qui serait celle du budget d'investissement du téléphone pour 1975, et qui représenterait une augmentation réelle de 25 %, comme les années précédentes, compte tenu de la hausse des prix prévisible de 8 %.

Mais sur les 13,8 milliards de F pour 1975, un milliard se rapporte en fait à 1974 puisqu'il compense le déficit causé par la renonciation à augmenter les tarifs du téléphone en même temps que ceux de la poste. Un autre milliard ne sera engagé que si les sociétés privées de financement le trouvent sur le marché financier, ce qui est peu probable compte tenu de l'évolution de celui-ci. La hausse nominale du budget d'équipement pour 1975 n'est donc en réalité que de 4 %, et traduit une baisse réelle d'environ 10 %, car la hausse des prix sera sans doute de peu inférieure à celle de 1974.

Cette baisse réelle des équipements téléphoniques en 1975 est un coup d'arrêt à la politique de croissance industrielle rapide et programmée mise en place depuis 1968 à la Direction générale des télécommunications (D.G.T.) sous l'impulsion du C.N.E.T. (Centre national d'études des télécommunications). En plaçant le service du contrôle technique et du contrôle des prix des matériels de télécommunications au sein du centre de recherche public qui met au point ces matériels (et qui est à l'origine de cette innovation majeure que constitue le système de commutation électronique), la D.G.T. se donnait les moyens de fixer des normes de profits négociables entre l'administration et les constructeurs et de les faire appliquer, compte tenu du pouvoir d'investigation très grand que l'article 54 de la loi de finances de 1963 accordait aux contrôleurs des prix sur la comptabilité et la gestion des constructeurs. Car les services de recherches leur fournissent

les normes techniques sur lesquelles les contrôleurs peuvent baser leurs normes de prix.

Ainsi, un organisme public définissait des normes d'intérêt général dans son domaine (sous le contrôle politique du gouvernement quant aux principes — la norme globale de profit de 10 % par exemple), et se donnait les moyens de les appliquer : l'efficacité du contrôle du C.N.E.T. avait abouti à des rabais de prix considérables de la part des constructeurs, qui tenaient compte d'une progression régulière des commandes en volume.

C'en était trop pour le gouvernement qui, dominé par des impératifs financiers, ressent toute mise en œuvre d'une politique fondée réellement sur l'intérêt collectif et capable de donner des critères objectifs (donc publiquement vérifiables) de son efficacité comme une menace contre lui-même. Si cette politique est l'œuvre d'un organisme public, il le casse : c'est le sens des réformes de l'O.R.T.F., qui pouvait présenter pour lui un risque dans ce sens ; c'est le sens également de ses attaques contre E.D.F., qui amplifient celles du ministre des finances du précédent gouvernement. C'est ainsi la signification des décisions du conseil des ministres du 16 octobre 1974, démembrant le C.N.E.T., « dont les activités seront redistribuées ». Comment ne pas rapprocher le rattachement du service du contrôle des prix à une autre direction de la D.G.T. des propos du secrétaire d'Etat aux P.T.T. affirmant peu de temps auparavant : « Ce contrôle a mis les fabricants sous une telle tutelle qu'on peut comparer leur situation à celles d'entreprises nationalisées, car nous fixons souverainement les quotes et les prix. Mais il ne faut pas tuer la poule aux œufs d'or. *Les industriels sont aujourd'hui pris à la gorge. Notre contrôle est presque trop serré* » (*Le Monde* du 9 octobre 1974) ?

Ainsi, c'est clair : le gouvernement reproche au C.N.E.T. son efficacité. La dernière efficacité du C.N.E.T. actuel aura été d'obliger le gouvernement à se démasquer pour justifier son démembrement : le privé ne doit pas être sous le contrôle effectif d'un organisme public qui serait en mesure de définir réellement dans son secteur une politique industrielle correspondant à l'intérêt collectif. C'est-à-dire précisément la politique que défendent les socialistes et toute la gauche.

Non seulement les équipements téléphoniques nouveaux seront en 1975 d'un montant réel inférieur à ceux de 1974, mais il est de plus probable que les quantités physiques réellement installées par les constructeurs vont baisser dans l'avenir pour un même montant de commandes, car le contrôle va désormais se montrer plus coulant, sous la responsabilité hiérarchique directe du nouveau directeur de la D.G.T., connu pour sa politique favorable aux groupes privés.

Le téléphone pour tous recule donc de nouveau rapidement à l'horizon des espoirs de ceux qui ne l'ont pas. La droite avait longtemps encouragé le réflexe fataliste des classes pauvres qui ne l'ont jamais eu : « Ce n'est pas pour nous. » Puis, depuis 1968, y voyant un marché potentiel considérable, elle avait éveillé chez les classes populaires l'espoir de l'avoir un jour, même si elle s'adressait en fait prioritairement aux classes moyennes, dont la demande était la plus solvable.

Depuis 1974, sous couvert d'austérité, la droite tente de nouveau d'amener les classes populaires à la résignation : le combat des socialistes consiste, là comme ailleurs, à montrer qu'une autre politique est possible, celle qu'expriment les revendications des travailleurs.

II. PROPOSITIONS

L'obtention du téléphone par les classes populaires est un des objectifs des socialistes parce que *le téléphone est le moyen de communication et d'information qui correspond le mieux à l'autogestion* : dans la communication téléphonique, le dialogue est direct, réciproque, les deux partenaires sont sur un pied d'égalité. Il est significatif que ce moyen de communication égalitaire par nature (entre ceux qui en ont l'usage) soit actuellement distribué socialement conformément aux inégalités de classes. Son obtention par les classes populaires sera un des critères de réussite de la gauche au pouvoir dans sa volonté de transformation des rapports sociaux. Cet objectif suppose qu'elle se donne des moyens à différents niveaux :

1. *Nouveaux objectifs* du secteur public et *contrôle* de l'Etat ;
2. *Rôle moteur* du secteur public pour l'emploi et l'exportation ;
3. *Rôle pilote* du secteur public pour une *réforme* de l'organisation interne de l'entreprise ;
4. *Financement* ;
5. *Personnel et usagers*.

1. *Les nouveaux objectifs* : assurer le service public et le développement économique

La pénurie héritée du passé posera à la gauche de nombreux problèmes. Il faudra d'abord réaliser un choix de

priorités, notamment sur la question de la priorité aux *raccordements* ou à l'*écoulement* du trafic existant. Le choix démagogique actuellement fait en faveur du maximum de nouveaux raccordements est la conséquence de la confusion des pouvoirs et des responsabilités qui règne à la tête du ministère : c'est un beau programme électoral pour un ministre que de promettre de battre des records de raccordements. Mais comme l'écoulement suit de moins en moins bien, on crée autant de mécontents que de nouveaux abonnés, préparant les esprits à la privatisation. La gauche devra avoir le courage politique d'accepter *provisoirement* la priorité de l'écoulement, afin d'accroître ses capacités d'une façon qui garantisse ensuite l'écoulement du trafic des nouveaux abonnés. C'est en effet la seule manière pour qu'ensuite la croissance du nombre de lignes soit compatible avec le maintien d'une certaine fluidité du trafic. Il faudra choisir aussi des *priorités dans les raccordements*. Dans la mesure des possibilités techniques, il faudra privilégier les banlieues plutôt que les villes, les campagnes par rapport aux villes (favoriser la décentralisation), les entreprises (en fait tous les usages professionnels du téléphone : médecins, infirmières, avocats, tous les travailleurs à domicile) avant les ménages. Le choix inverse serait pure démagogie électorale. Car ces usages professionnels pèsent peu dans le total, de sorte que leur remise au pot commun ne ferait pas avancer les problèmes des ménages. Par contre, l'importance sociale de ces usages professionnels justifie leur priorité.

Une seconde catégorie de problèmes concerne le développement économique de l'industrie du téléphone. Le *taux de croissance* actuel des investissements (25 % par an) ne peut guère augmenter du fait des problèmes de formation du personnel, et de sa reconversion quand les besoins approcheront

de la saturation. La *télédistribution* conçue comme un service public, doit pouvoir jouer un rôle décentralisateur important au service de collectivités locales ou régionales, et de grandes fonctions comme l'éducation nationale. Le *télex* et la *téléinformatique* seront développés, mais devront supporter des augmentations de tarifs : ils constituent une part trop négligeable dans les coûts des entreprises pour que l'augmentation des tarifs se traduise par une diminution de leur utilisation.

De façon générale, une *politique tarifaire* devra distinguer entre le tarif des ménages et ceux des entreprises. Dans la mesure où les inégalités de revenus seront réduites à la source, elle pourra rapprocher le niveau général des tarifs du coût marginal de développement, ce qui, combiné avec une augmentation du financement budgétaire, permettra de réduire le financement externe, nécessairement plus coûteux, surtout en l'état actuel des taux d'intérêts (cf. 4).

De tels choix ne peuvent être faits que si l'on peut distinguer entre un ministère de tutelle et l'entreprise publique Télécommunications. Distinction qui permet seule un contrôle de l'Etat sur l'entreprise publique, conformément à un contrat-programme qui reprenne les grands objectifs du Plan et en précise les moyens. Le contrôle devra être *a priori* quant aux objectifs, et *a posteriori* quant à la gestion. Le contrôle budgétaire actuel, effectué par les Finances, ne remplit aucune de ces deux conditions.

2. Rôle moteur du secteur public pour l'emploi et l'exportation

Si le secteur public joue un rôle accru dans la vie économique, la situation de l'emploi s'en ressentira positivement :

notamment dans le domaine de la régionalisation où une politique volontariste sera enfin possible. Deux mesures peuvent être prises dans ce sens :

— transférer les sièges sociaux des entreprises publiques dans des capitales provinciales ;

— restructurer toutes les entreprises décentralisées travaillant pour le secteur public (qu'elles soient nationalisées ou non) afin que le « client » puisse faire des pressions assez fortes. Renforcer le contrôle de l'Etat et de l'entreprise publique sur ses fournisseurs privés en ce qui concerne les conditions de travail.

L'exportation des produits de l'industrie du téléphone est un des atouts envers le Tiers-Monde et les pays de l'Est, à condition de fournir des systèmes complets et la maintenance. Plus précisément la G.G.E., Thomson et d'autres « petits », une fois nationalisés, pourront créer une Compagnie internationale des télécommunications avec I.T.T. France (regroupant les actuelles filiales françaises du trust) : la France aura alors une entreprise de taille mondiale compétitive à tous points de vue. Deux problèmes se poseront : d'abord celui d'I.T.T., qui cherchera à commettre ici les mêmes crimes qu'au Chili ; mais la France sera plus dure à liquider que le Chili. Le second problème est celui de l'alliance avec des firmes européennes ; la « meilleure » est Ericson : elle n'est pas trop grande, a besoin de débouchés extra-suédois, et ses rapports avec la social-démocratie suédoise sont bons.

3. Réforme de l'organisation interne de l'entreprise Télécommunications

Il est nécessaire de créer des *entreprises régionales* qui traiteront tout ce qui peut être géré à ce niveau (cela existe déjà pour le Crédit agricole, les caisses d'épargne...) donc directions régionales autonomes (gestion) élues par les travailleurs de la région. Le *contrôle* est exercé *a posteriori* par l'exécutif de l'assemblée régionale. Dans le cas des Télécommunications, il faudra créer 21 directions régionales, plus une direction générale de l'interurbain et une direction générale (contrôlée par le ministère et le parlement).

Il y aura bien sûr coordination entre le « centre » et les régions dans le cadre d'une structure fédérale. Par exemple, la direction générale restera chargée de l'appel au marché financier global et de l'achat des matériaux. La création de directions générales fortes et élues au niveau régional est indispensable à la gestion démocratique de l'entreprise. Les avantages, du point de vue des travailleurs et des usagers, sont évidents. Les travailleurs participent mieux au niveau régional qu'au lointain sommet national. Pour un *réseau* du type des Télécommunications, ou E.D.F., le système des directions régionales est plus rationnel ; pour la Poste on pourrait au contraire créer des directions départementales : dans les deux cas, il s'agit d'adapter les structures selon la nature de l'entreprise. Le rôle pilote du secteur public pourrait, dans le cas des Télécommunications, se concrétiser par la création d'*usines de matériel* appartenant à l'entreprise et servant de *secteur témoin* : le contrôle des prix, même envers les firmes nationalisées, en serait facilité d'autant.

En définitive, nous proposons que le personnel *gère* (élise

les conseils d'administration), que l'Etat (ou la région) *contrôle* et que les syndicats comme les associations d'usagers *contestent*.

4. *Politique tarifaire et financement des P.T.T.*

Les Postes et Télécommunications sont un *service public* supportant en tant que tel des *contraintes* en regard de son personnel d'une part, des usagers d'autre part. Dans ces conditions, la structure du budget annexe apparaît aujourd'hui inadaptée, notamment en regard des *problèmes financiers* ; de nouvelles solutions doivent être élaborées.

La loi organique du 2 janvier 1959 stipule que les budgets annexes doivent être, par définition, en équilibre. Cette contrainte globale conduit dès lors le ministère des finances à exercer deux actions complémentaires : sur les dépenses, sur les recettes.

La politique restrictive de la rue de Rivoli se traduit à différents niveaux :

- limitation des crédits de matériel sans aucune référence à la simple hausse des prix enregistrée ;
- limitation du nombre des emplois créés annuellement (inférieur ou égal à + 1 % par an ces dernières années) ;
- stricte limitation des avantages catégoriels ou indemnitaires accordés aux personnels, selon les critères généraux de la fonction publique, qui n'ont rien à voir avec le statut et la rémunération des personnels de niveau comparable dans le secteur privé.

Cette politique constante, faite de multiples petites touches dont le seul trait commun est le caractère anti-social, comporte deux conséquences majeures. D'une part une « proléta-

risation » constante de la fonction publique au plan général, et des personnels des P.T.T. de façon plus aiguë (développement des auxiliaires et permanents, des préposés à la Poste, des agents d'exploitation aux Télécommunications). D'autre part une qualité de service qui se dégrade avec une belle régularité sans que l'opinion soit toujours consciente des responsabilités propres du gouvernement, et plus particulièrement du ministre des finances, dans ce domaine.

Face à la contrainte d'équilibre du budget annexe (pour l'ensemble de ses branches, et non par branche) trois attitudes sont possibles au niveau des recettes.

La première est la *subvention budgétaire* ; ce peut être une subvention d'exploitation ou d'équilibre, par exemple, dans le cas de la Poste, pour corriger le poids des « charges indues » comme le trafic de presse ; ce peut être également une subvention d'équipement dans le cas des Télécommunications afin d'affirmer la priorité que l'Etat entend donner lui-même au développement des raccordements pour abonnés nouveaux.

On sait que cette idée de solidarité au sein de l'Etat est farouchement refusée par le ministère des finances dans le cadre de la budgétarisation. Sa position sur ce point est telle que, même lorsque les P.T.T. rendent des services objectivement quantifiables à l'Etat (chèques postaux rémunérés par le Trésor à moins de 3 %, activités du C.N.E.T. remboursées selon le bon vouloir du directeur du budget, correspondances officielles supportées en perte par les P.T.T.), les Finances se refusent à assurer une juste rémunération de ces services.

La seconde est l'*augmentation des tarifs* ; dans ce domaine, l'action conjuguée de la direction des prix, du ministre lui-même, alliée à l'apparente mollesse (une fois n'est pas coutume) de la direction du budget et de la direction du Trésor,

s'oppose résolument aux majorations proposées par les P.T.T.

Certes, les raisons avancées pour ce refus sont toujours très sociales. La vérité est autre. C'est que le gouvernement préfère une troisième solution, celle du *marché financier*.

L'emprunt sur le marché financier n'est qu'une illustration supplémentaire de la débudgétarisation pratiquée dès 1963 par Giscard. Dans le cas des P.T.T., deux techniques sont utilisées concurremment. D'une part l'emprunt du budget annexe sur les marchés financiers français ou étrangers à des conditions entièrement onéreuses (conditions d'émissions, pas de remboursement anticipé, clauses d'indexation pour fluctuations de changes...). D'autre part, le recours aux quatre sociétés de financement qui existent depuis 1970. Ces intermédiaires, qui interviennent pour des montants non négligeables (plus de 2,8 milliards par an pour les dernières années) coûtent en moyenne 2 à 3 points de plus que les capitaux publics émis dans les mêmes conditions, dont on a vu ci-dessus qu'elles n'étaient pas particulièrement avantageuses. Ce mode de financement allie deux inconvénients, majeurs à nos yeux : coût majoré pour la collectivité, avantage indu aux possesseurs d'actions de ces sociétés ; le dividende de l'action Finextel, par exemple, est indexé sur l'activité générale des Télécommunications. On peut difficilement justifier l'appropriation par quelques-uns des gains de productivité obtenus par l'ensemble du personnel Télécommunications. Il semble que, devant le rétrécissement du marché financier, le gouvernement envisage (provisoirement ?) l'abandon progressif de ce mode de financement. Mais comme le coût des emprunts est très élevé et que le cadre du budget annexe interdit tout financement public des P.T.T., le résultat en est dès 1975 une diminution sensible de la croissance des équipements en volume.

La gauche devra accorder au contraire un financement public des équipements qui traduisent une priorité collective, comme les P.T.T., de façon à les soustraire aux aléas du marché financier.

Face à cette crise financière, dont les conséquences rejailissent sur le personnel et les usagers, des solutions nouvelles s'imposent. L'axe central des modifications à apporter devrait être l'entreprise publique, mais dans un double éclatement : Poste (et services financiers) d'une part, Télécommunications de l'autre, autonomie et contrôle usagers-personnel ensuite. Dans ce cadre, les voies nouvelles d'une politique devraient prendre l'exact contre-pied des décisions passées :

a) Entreprise publique Poste et services financiers

Des éléments de propositions pourraient être les suivants :

— au niveau du personnel : restructuration complète des grilles d'emplois sous le contrôle des agents P.T.T., avec notamment revalorisation des catégories de type O.S. ;

— modification de la structure tarifaire en pondérant d'une nouvelle façon les entreprises et les ménages ;

— acceptation de revalorisations tarifaires régulières différenciées selon les clients et selon la distance (avantage accordé au trafic intra-régional) ;

— prise en charge par le budget général des anciennes charges indues (presse — correspondances officielles).

b) Entreprise publique Télécommunications

— Même proposition concernant le personnel et la structure tarifaire ;

— suppression du mécanisme des avances remboursables

à l'égard de *tous les clients* (ménages, collectivités locales, entreprises) ;

— financement des investissements dans le cadre de priorités arrêtées par le Plan, et par l'intermédiaire d'un organisme central. Cela suppose, bien entendu, la suppression des sociétés de financement.

5. *Le personnel et les usagers*

Seront reconnues comme *associations d'usagers* les collectivités locales, les confédérations syndicales, les entreprises et les associations de consommateurs. Leurs droits (à l'information notamment) et la portée de leurs remarques et critiques seront prévus dans les statuts de l'entreprise publique Télécommunications.

Les *problèmes du personnel* sont nombreux et complexes. Ils ont jusqu'à présent donné lieu de la part des syndicats à une attitude générale de défense des droits acquis bien compréhensible face au capitalisme d'Etat. Dans la mesure où l'Etat sera l'exécutif d'un plan démocratique et où la décentralisation des décisions permettra aux travailleurs de les contrôler collectivement dans des cadres appropriés à chacune, leur attitude deviendra plus évolutive afin de supprimer certains blocages, certaines rigidités, héritiers d'une situation où la rationalité économique est toujours construite contre les intérêts des travailleurs.

C'est ainsi que *le statut de la fonction publique* tel qu'il s'applique actuellement présente des avantages et des inconvénients : il s'agira, sous le contrôle des travailleurs, d'étendre les premiers et de réduire les seconds.

Le principal *avantage* en est la stabilité d'emploi, pour les

titulaires : il s'agira de l'étendre aux auxiliaires actuels ; les effectifs de l'entreprise dans son ensemble étant en expansion, cette mesure va dans le sens d'une gestion compétitive, à condition que la formation professionnelle (formation permanente) permette d'ajuster les qualifications offertes à celles demandées. Il faudra par ailleurs, dans la Région parisienne, aligner les salaires du secteur public sur le privé.

Les *inconvenients* de l'utilisation actuelle de la fonction publique devront être réduits dans le même esprit : les *rigidités de l'embauche*, qui empêchent actuellement toute promotion externe (sauf dérogation à la fonction publique, mais qu'est-ce que ce système qui ne fonctionne qu'à coups de dérogations ?) s'atténueront à mesure que les exigences légitimes de la formation interne seront satisfaites. Les *parités* actuellement imposées dans le recrutement entre les différents niveaux de qualification correspondent à une conception bureaucratique du recrutement incompatible avec les mutations techniques particulièrement importantes aux Télécommunications. Elles sont d'ailleurs l'expression d'une conception hiérarchique des rapports entre qualifications qu'il s'agira précisément de briser. Quant au problème des agents de province qui ne veulent pas aller à Paris, il trouvera sa solution naturelle dans la *régionalisation des décisions d'emploi*, seul cadre susceptible de donner un contenu concret au contrôle des travailleurs en cette matière.

Table des matières

PRÉFACE : DEVANT LES CHOIX DÉCISIFS, par Michel Rocard	7
PRÉSENTATION	11
1. L'ÉNERGIE. PÉTROLE, NUCLÉAIRE ET RÉFORMES STRUCTURELLES	13
I. L'énergie pose la question du rapport Plan-auto- gestion	16
II. Les socialistes doivent chercher une coopération avec le Tiers-Monde progressiste	20
Face à la « crise pétrolière », 21. — Et l'es- sence ? 22. — Des objectifs à long terme, 27.	
2. LA CRISE DE LA PLANIFICATION ET LA RÉGULATION DU DÉVELOPPEMENT DU CAPITALISME FRANÇAIS	31
I. La crise de la planification à la française Le Plan et la régulation du développement du capitalisme français, 34. — La concertation et le rôle idéologique du Plan, 41. — La planifi- cation et la rationalisation des actions de l'appa- reil d'Etat, 44.	31

TABLE DES MATIÈRES

131

II. Plan-actualités : vers une planification démantelée. Le pouvoir face à la crise... 51. — Quelle planification ? 52.	49
III. Pour une première réforme de la planification .. 1. Mettre les vrais problèmes au centre des débats du Plan, 55. — 2. Décentraliser et démocratiser la planification, 56. — 3. Le Plan et le système de production, 57.	54
3. LE BUDGET ET LE CHANGEMENT	61
I. Caractéristiques et tendances du budget 1975 Une cohérence purement formelle, 66. — Un budget inadapté, qui sacrifie l'emploi et les équipements collectifs, 68. — Des moyens insidieux : démantèlement, fiscalité déguisée, inflation... 69. — Une politique de restructuration de l'appareil de production, 71.	64
II. Mythes et réalités du système budgétaire français. Un système budgétaire caduc, 73. — Le mythe giscardien de l'équilibre, 77. — Une mosaïque de manipulations, d'ambiguïtés et d'artifices comptables, 79.	72
III. Le changement nécessaire	83
4. LE CRÉDIT, LA MONNAIE ET LES FINANCES	87
I. Pour la maîtrise et la sélectivité du crédit	87
Bilan, 87. — Pour une nouvelle structure du crédit, 90. — Pour une nouvelle politique du crédit, 97.	
II. La politique monétaire et financière extérieure ..	99

5. UNE FISCALITÉ CONTRE LE SABOTAGE ET POUR LA JUSTICE 105

Contre le sabotage, 107. — Réduire les inégalités, 109. — Modifier les données économiques, 111.

6. POUR UN SERVICE PUBLIC DU TÉLÉPHONE 113

I. Constat 113

II. Propositions 119

1. Les nouveaux objectifs : assurer le service public et le développement économique, 119. —
2. Rôle moteur du secteur public pour l'emploi et l'exportation, 121. —
3. Réforme de l'organisation interne de l'entreprise Télécommunications, 123. —
4. Politique tarifaire et financement des P.T.T., 124. —
5. Le personnel et les usagers, 128.



IMPRIMERIE AUBIN 86-LIGUGÉ

D.L., 4^e trim. 1974. — Edit., 6494. — Impr., 8001.

Imprimé en France

Coll. MichelRocard.org

La gauche est proche du pouvoir. Les économistes socialistes ont pour tâche urgente de préciser leurs critiques du capitalisme et d'affiner leurs propositions dans les domaines où l'on attend beaucoup d'eux.

Sur six grands thèmes d'actualité, ce livre approfondit l'alternative que les socialistes opposent aux projets du capitalisme : l'énergie, le plan, le budget, le crédit, la fiscalité, le téléphone.

En collaboration avec Michel Rocard, ce livre a été écrit par la commission économique du P.S.U., composée essentiellement de spécialistes du financement et de l'organisation des entreprises, de techniciens du plan et du budget et d'universitaires.