

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1962.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation du Plan de développement économique et social.

TOME I

ASPECTS SOCIAUX DU PLAN

Par M. Roger MENU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, André Dulin, Jean-Louis Fournier, vice-présidents ; Marcel Lambert, François Levacher, Louis Roy, secrétaires ; Ahmed Abdallah, Emile Aubert, Marcel Audy, Abdenmour Belkadi, Brahim Benali, Lucien Bernier, Ahmed Boukikaz, Joseph Brayard, Martial Brousse, Robert Burret, Omer Capelle, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. André Chazalon, Marcel Darou, Francis Dassaud, Mme Renée Dervaux, MM. Adolphe Dutoit, Jean Fichoux, Etienne Gay, Lucien Grand, Georges Guéril, Paul Guillaumot, Jacques Henriët, M^{me} Hamet Kheirate, Roger Lagrange, Mohammed Larbi Lakhdari, Arthur Lavy, Francis Le Basser, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Georges Marie-Anne, Louis Martin, André Méric, Léon Messaud, Eugène Motte, Menad Mustapha, Hacène Ouella, Joseph de Pommery, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Vermeersch, MM. Joseph Voyant, Raymond de Wazières, Mouloud Yanat.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (1^{er} législ.) : 1573, 1728, 1783, 1707, 1712, 1714 et In-8° 403.

Sénat : 237, 238 et 239 (1961-1962).

SOMMAIRE GENERAL DE L'AVIS

TOME I. — Aspects sociaux du Plan, par M. Roger Menu.

TOME II. — L'emploi, par M. André Chazalon.

TOME III. — Les équipements sanitaires et sociaux et la vieillesse, par M. André Plait.

TOME IV. — Les problèmes sociaux dans les départements d'outre-mer, par M. Georges Marie-Anne.

TABLE DES MATIERES DU TOME I

	Pages.
I. — Introduction	4
1. — La planification cette inconnue.....	4
— Nécessité d'une planification.....	4
— Aperçu sur les plans antérieurs.....	5
2. — Le IV ^e Plan.....	8
— Elaboration du Plan.....	9
— Le rôle du Parlement.....	11
— Les objectifs généraux du IV ^e Plan.....	13
3. — Les travaux de la Commission.....	14
II. — Le revenu national	15
1. — Taux de croissance ou d'expansion.....	15
2. — Répartition du revenu national.....	18
III. — Politique sociale	22
1. — Remarques préliminaires.....	22
2. — L'emploi	22
3. — La durée du travail.....	25
4. — La politique salariale.....	30
A. — Le S. M. I. G.....	39
B. — Les abattements de zones.....	43
IV. — Prestations sociales	45
Prestations familiales.....	45
Aide aux personnes âgées.....	45
Nos inquiétudes.....	47
V. — Les équipements sociaux	49
Part des investissements dans le Plan.....	49
Investissements sociaux.....	49
— Les équipements collectifs.....	50
— L'équipement sanitaire et social.....	50
Le budget social de la Nation.....	51
Le logement, problème social.....	52
VI. — Le plan social qui nous est soumis	56
1. — Perspectives globales.....	56
2. — Conclusions :	
— Une planification démocratique.....	58
— Une planification au service de l'Homme.....	63

I. — INTRODUCTION

1. — La planification, cette inconnue.

Afin de bien saisir ce qui est devenue la pièce maîtresse de notre économie, il n'est pas inutile de rechercher quelle est sa finalité comme sa nature profonde et quels sont les choix qui déterminent les options essentielles.

Ces quelques réflexions n'auront nullement la prétention de procéder à une analyse détaillée du Plan. Cette mission délicate revient à notre collègue M. Henri Longchambon qui l'accomplit avec la haute compétence et l'expérience attachées à sa personne.

Notre examen est donc limité à *l'aspect social* d'un projet qui s'intitule « *Plan de développement économique et social* ». Il nécessite cependant une vue de portée générale pour apprécier comment le social s'intègre dans le tout. C'est pourquoi nous apporterons quelques observations préliminaires.

NÉCESSITÉ D'UNE PLANIFICATION

Depuis la guerre, dans tous les pays du monde, la planification est devenue une nécessité reconnue évidente. Elle est au centre du devenir économique mondial.

Certes, les objectifs et les moyens de la planification sont différents suivant le système économique et politique des pays. Ils n'en constituent pas moins une volonté de mieux préparer l'avenir.

La planification française, qui est remarquable, est regardée avec une très grande attention par les observateurs étrangers.

Cependant, l'idée de planification fut longtemps contestée dans la vie économique française. Il n'y a pas si longtemps, le seul mot « plan » évoquait encore chez beaucoup un système autoritaire et draconien.

Les choses ont évolué heureusement. Si la méfiance n'a pas totalement disparu, nos concitoyens reconnaissent maintenant que la *prévision économique* est une *condition du succès* et du *développement harmonieux* de la vie économique et sociale.

Nous dirons même que la nécessité du plan apparaît indiscutable pour deux raisons essentielles :

1° la population active de la France, quasi stagnante depuis de nombreuses années, est appelée à s'accroître brusquement à partir de 1963 ;

2° seul un plan peut innover en prenant pour finalité non plus le seul bien-être individuel mais une amélioration générale du mode de vie, car l'individuel et le collectif sont étroitement mêlés.

APERÇU SUR LES PLANS ANTÉRIEURS

Pour apprécier le IV^e Plan dans ses objectifs et dans ses moyens, il convient de ne pas l'isoler de ceux qui l'ont précédé dont il est à la fois une suite, une reprise et une adaptation perfectionnée.

C'est l'ordonnance de 23 novembre 1944 qui créait au Ministère de l'Economie nationale une direction spécialement chargée de l'élaboration d'un plan d'équipement.

Le décret du 3 janvier 1946, modifié par le décret du 19 mai 1953, instituait un commissariat général au plan chargé de la préparation du Plan et du contrôle de son exécution.

Premier plan dit « Plan Monnet ».

Il était établi pour la période allant de 1947 à 1950. Il fut reporté jusqu'en 1953 en raison de l'intervention du plan « Marshall » qui obligeait l'économie française à réajuster ses objectifs.

Le premier plan avait pour but de développer les « secteurs de base » indispensables au renouveau du pays bouleversé par la guerre de 1939-1945. Il a donc élaboré un programme fixant pour les houillères, l'électricité, la sidérurgie, les cimenteries, le machinisme agricole et les transports des objectifs de production et d'investissements formant la substance même du plan.

Ses résultats ont été un *accroissement de la production* qui a été chiffré pour la période allant de 1947 à 1952 par référence à l'année 1946 à :

— production industrielle.....	+	83	%
— production agricole.....	+	23	%
— production d'électricité.....	+	78	%
— production d'acier.....	+	145,5	%
— production de ciment.....	+	156	%

En 1952, les exportations dépassaient de 61 % le volume des biens exportés en 1938. Par rapport à la même époque le trafic ferroviaire était en excédent, en 1952, de 66 % en ce qui concerne les marchandises et de 29 % en ce qui concerne les voyageurs. Le revenu national s'était accru de 55 % par rapport à 1926 et de 29 % par rapport à 1938.

Mais le Plan Monnet n'a pu réaliser l'équilibre de la balance des comptes ni la stabilité monétaire. L'inflation s'est aggravée dans des proportions inquiétantes.

2° PLAN

Le 2° Plan entrepris pour la période allant de 1954 à 1957 avait comme objectifs l'expansion et la plus haute productivité possible.

A la différence du premier Plan qui visait le développement des « secteurs de base », le 2° Plan, tout en continuant à envisager l'accroissement du développement économique, devait mettre sur pied des programmes de réforme : « non seulement produire, mais produire mieux ». Il faut augmenter la productivité pour diminuer les prix de revient et rendre compétitifs les produits français sur le marché international. Il était aussi envisagé de lutter contre l'insuffisance de revenus d'une partie de la population.

De 1954 à 1957, l'accroissement de la production par rapport à l'année de référence 1952 fût la suivante :

— production industrielle.....	+ 45 %
— production agricole.....	+ 17 %
— production d'électricité.....	+ 41,4 %
— production d'acier.....	+ 29,4 %
— production de ciment.....	+ 45,5 %

Le revenu national par tête augmenta de 26,6 % par rapport à 1952.

Cependant, si l'expansion fut spectaculaire, une rupture d'équilibre interne et externe a été provoquée par le fait que la demande a augmenté plus vite que la production. La stabilité des prix n'a pas été maintenue et le déficit de la balance des comptes s'est aggravé.

3° PLAN

Le 3° Plan afférent à la période 1958-1961 s'est placé sous le signe vital de l'équilibre. Il a été établi sur des données statistiques, des informations et des études plus complètes.

Ses objectifs généraux appelés « tâches impératives » se résumaient ainsi :

1° Accroître le produit intérieur (industriel et agricole) lequel produit devait être obtenu par une augmentation des investissements de 28 % et devait permettre une augmentation de la consommation de 24 % ;

2° Rééquilibrer la balance des paiements en réduisant l'importation, en développant l'exportation, en modernisant l'appareil productif pour devenir compétitif, dans le cadre du Marché commun notamment, par la spécialisation et le regroupement d'entreprises ;

3° Effectuer les équipements qui commandent l'expansion future de la production ;

4° Réaliser les investissements de caractère social pour compenser le retard et tenir compte de l'évolution démographique ;

5° Assurer la formation des hommes et développer la recherche scientifique ;

6° Amplifier les efforts pour mieux utiliser les ressources nationales en limitant le développement de la région parisienne ;

7° Développer l'assistance technique aux pays sous développés, particulièrement ceux de la zone franc.

Le 3^e Plan fut complété par *un plan intérimaire (1960-1961)* pour tenir compte du retard pris en 1958 et 1959.

L'expansion fut subordonnée à une nécessaire stabilité monétaire et il est permis de dire que le 3^e Plan n'a pas entièrement répondu aux espoirs fondés en lui.

Un ralentissement de la croissance de la production industrielle, une insuffisance des structures pilotes et des investissements ont été à maintes reprises soulignés.

Si le franc est devenu une monnaie forte sur le marché extérieur, par contre, la stabilité des prix n'a pas été acquise sur le marché intérieur.

Le Gouvernement a joué sur la dévaluation, il a freiné dans une certaine mesure l'expansion pour maintenir le franc sur le marché des échanges. C'est sans doute un résultat positif. Seul

l'avenir dira si le coup de barre donné à l'expansion n'a pas été en définitive préjudiciable au développement apprécié sur une perspective à plus long terme.

Après ce rapide examen, il est permis de dire que le Plan est un moyen au service d'une politique. En évoquant le déroulement des trois premiers plans français nous constatons qu'ils n'ont pas toujours permis la réalisation des objectifs souhaités, mais nous devons affirmer qu'ils ont été des moyens techniques remarquables permettant la prise de conscience des nécessités et des possibilités et aidant à l'indispensable redressement économique du pays.

II. — Le IV^e Plan.

C'est sur les résultats réalisés par le 3^e Plan — qui sont développés dans la première partie du Tome II du projet — qu'a été établi le IV^e Plan.

Ces résultats sont concrétisés dans l'exposé des motifs du projet gouvernemental. Ils se résument à deux faits essentiels, à savoir :

1^o Une expansion de la production nationale, par personne active, évaluée sur une période de dix ans à 4,50 % ;

« La France est sortie de la stagnation d'avant guerre et s'est placée en tête des nations occidentales, très près de l'Allemagne et de l'Italie par son effort de productivité. »

2^o Une stabilisation de la monnaie et l'équilibre des comptes intérieurs.

Partant de ces résultats, le Gouvernement déclare s'appuyer, sur des *données fondamentales* dont les unes sont :

a) A caractère *universel* : « l'ardeur de la compétition scientifique et technique, la rapidité des changements qu'elle entraîne et l'affrontement des idéologies dans le monde » ;

b) Les autres *particulières à la France* :

— la montée d'une jeunesse plus nombreuse et les besoins d'emplois nouveaux qu'elle implique ;

— la modernisation de l'agriculture et l'obligation d'employer la main-d'œuvre qu'elle libère ;

— la nécessité urgente d'introduire les démobilisés et les rapatriés dans le marché du travail ;

- l'ouverture de notre marché au-delà des frontières ;
- l'établissement de rapports nouveaux avec les Etats africains.

Ces données posent à la France des problèmes d'une extrême complexité qui sont des stimulants mais aussi des forces contradictoires exigeant une action coordonnée et adaptée.

ELABORATION DU PLAN

Si indispensable que soit un Plan, son élaboration est aujourd'hui plus délicate qu'au temps des I^{er} et II^e Plans, à une époque où les choix économiques étaient relativement simples.

Aussi l'appareil mis en œuvre pour l'établissement du IV^e Plan s'est considérablement perfectionné, les méthodes se sont précisées, les études ont porté sur des objectifs plus concrets, les consultations se sont élargies.

Contenu du plan et exécution, tels sont les deux grands problèmes qui requièrent notre attention. Mais avant de les aborder, il paraît essentiel de dire comment a été établi le IV^e Plan. La connaissance des méthodes et de l'appareil d'élaboration mis en œuvre, nous permettra de l'apprécier dans son fondement même.

Il faut d'abord rendre hommage au travail technique de plus en plus perfectionné qui a permis de définir des objectifs plus précis que ceux des plans précédents. L'administration du Plan est une des plus petites administrations de France quant au nombre de personnes employées et quant aux frais budgétaires occasionnés.

Il n'est pas douteux que le Gouvernement possède actuellement une équipe de « planificateurs », qui ont perfectionné leurs méthodes et les ont adaptées à des problèmes plus précis.

Cependant, il reste de très larges progrès à réaliser en matière statistique. Apparemment, le Gouvernement n'a pas réalisé des moyens d'information suffisamment indépendants et objectifs. C'est une critique fondamentale qui entache le caractère du plan, son orientation et son contenu.

Les statistiques patronales ont souvent été seules existantes et seules utilisées. Les services gouvernementaux ne disposent pas d'un appareil d'information complet et bien établi. On a trop souvent eu recours à des informations non vérifiées pour l'appréciation des conditions et données du plan.

Il importe que le Gouvernement développe ses services statistiques et étende ses moyens d'information ; que ces moyens soient mis à la disposition non seulement des services techniques de planification mais également des organismes consultatifs tels que Conseil supérieur du plan, commissions, Conseil économique et social, Parlement et instances gouvernementales dans leur pouvoir de décision.

Les organismes chargés de la planification sont :

a) le *Commissariat général au plan* ayant à sa tête un commissaire général nommé par décret.

C'est une administration permanente de conception, à laquelle il convient de rendre hommage pour la valeur et le sérieux du travail réalisé avec de très faibles effectifs ;

b) les *commissions de modernisation* qui sont des organismes consultatifs dont les membres sont extérieurs au commissariat au Plan. Elles peuvent s'adjoindre des groupes de travail.

Ce système a été fortement utilisé dans la préparation du IV^e Plan, ce qui a permis à plus de 3.000 personnes d'être associées aux multiples études spécialisées ;

c) le *Conseil supérieur du plan* qui doit superviser l'ensemble.

Ainsi l'élaboration du Plan comprend trois phases :

1° études préliminaires effectuées par le Commissariat général et par les services des études économiques et financières du Ministère des Finances ;

2° Consultation des Commissions de modernisation ;

3° Synthèse devant aboutir à l'élaboration définitive du projet.

Dans la préparation du IV^e Plan une innovation heureuse a été donnée par la consultation préalable du Conseil économique et social. Cette Assemblée a été invitée une première fois à déterminer ce que serait la consommation des ménages si le pouvoir d'achat était relevé, ceci en constatant les tendances qui se manifestent sur les marchés. Elle a été consultée une seconde fois au sujet du taux d'expansion à retenir.

Compte tenu des travaux réalisés par le Commissariat général et par les Commissions, le Gouvernement donna ses directives et retint définitivement le taux de croissance affecté à la période du IV^e Plan.

Ensuite, les travaux des commissions donnèrent lieu à confrontation puis à une synthèse finale par le Commissariat général.

C'est ainsi que le projet du IV^e Plan fut définitivement soumis au Gouvernement. Le Conseil supérieur du Plan fut ensuite appelé à se prononcer sur le schéma d'ensemble. Puis, le Conseil économique et social fut saisi à son tour ; il émit un avis substantiel et détaillé au cours de ses séances des 16, 17 et 18 novembre 1961.

Cette procédure nous amène à formuler deux observations :

— la première porte sur le caractère démocratique de la consultation engagée auprès des groupes socio-professionnels intéressés à la réalisation du Plan.

Nous pouvons nous réjouir de voir les salariés participer, pour la première fois, aux travaux des commissions. Mais il nous faut constater que leurs effectifs représentaient encore une faible proportion : 9 % de syndicalistes ouvriers et cadres, 41 % de représentants patronaux, 50 % d'experts et de fonctionnaires ;

— la seconde porte sur le fait que le Gouvernement a négligé le rôle essentiel du Parlement en assumant à lui seul l'ensemble des choix politiques.

Ceci nous amène à dire ce que nous croyons devoir être la place du Parlement.

LE RÔLE DU PARLEMENT

Au stade auquel le Plan nous est parvenu, il n'est pas possible de remettre en cause les choix qu'il comporte sans risquer de porter atteinte à l'équilibre d'ensemble.

Par ailleurs le IV^e Plan couvre les années 1962 à 1965. Il est donc entré en application depuis le 1^{er} janvier 1962.

Compte tenu de ces observations, il est permis de se demander quel est le rôle du Parlement.

Le Parlement doit-il :

a) Se contenter d'entériner les études, options, décisions prises en dehors de lui ;

b) Suivre simplement l'application d'un plan non engagé par lui ;

c) Préparer préalablement les lignes directrices du plan et définir les options nécessaires.

En partant d'une constatation de la situation et après avoir fait un inventaire des besoins, le Plan doit définir les objectifs à atteindre dans un temps déterminé.

Ceci comporte donc un choix :

- des orientations à donner ;
- et des moyens à employer,

ce qui correspond bien à une *volonté politique*.

Il apparaît ainsi que le Parlement devrait intervenir dès la première phase d'élaboration du Plan pour orienter les choix. Le Gouvernement soumettrait alors plusieurs projets assortis de choix alternatifs : plus de loisirs ou plus de revenus par exemple, définition du taux de croissance, etc.

L'amendement adopté par l'Assemblée Nationale, qui constitue l'article premier *bis* du projet de loi, répond en partie à notre vœu. Mais l'interprétation des termes : « Le Gouvernement *soumet* au Parlement... » est assez difficile en soi. M. le Ministre des Finances s'en est expliqué le 21 juin devant l'Assemblée Nationale : « Ce que l'on peut faire, c'est examiner l'ensemble des options qui commandent la confection d'un plan, exposer au Parlement l'orientation que l'on se propose de prendre, recueillir les observations et sanctionner l'ensemble par une décision unique.

« Mais je ne vois pas un gouvernement soumettant un catalogue d'options entre lesquelles, par une procédure que je ne connais pas, il appartiendrait au Parlement de trancher. »

Nous voulons espérer que cette nouvelle procédure un peu floue permettra aux parlementaires de jouer un rôle efficace.

Cependant il ne faut pas sous-estimer les difficultés techniques d'une telle entreprise.

Ensuite, après avoir examiné les propositions finales et discuté le Plan dans ses détails, le Parlement devrait pouvoir en suivre l'exécution. A ce sujet le projet qui nous est soumis prévoit qu'un rapport annuel d'exécution sera présenté.

Cette recherche de planification démocratique et du rôle que devrait jouer le Parlement a conduit certains chercheurs à lancer la formule « *une législature, un plan, un gouvernement* ». Formule attrayante, il est vrai, mais qu'il n'est probablement pas si facile de réaliser.

Car, si l'essentiel dans un Plan demeure sa préparation, il faut reconnaître que du fait de la durée des opérations le Parlement qui aura élaboré ce Plan ne sera pas celui qui en suivra l'exécution.

Ceci est surtout vrai pour l'Assemblée Nationale, mais l'est moins pour le Sénat auquel le mode d'élection assure une certaine continuité.

Dans la situation présente nous ne pourrions pratiquement rien changer à un Plan qui est mis en application depuis cinq mois déjà.

Est-ce à dire que notre discussion soit inutile ?

Nous ne le croyons pas pour deux raisons :

1° Il est indispensable que l'ensemble des parlementaires et non seulement les spécialistes, soit en contact avec les réalités du Plan afin que tous les représentants de la Nation puissent en prendre conscience et en informer leurs mandants ;

2° Les longues discussions qui vont s'engager constitueront déjà un moyen de préparer l'étude du futur Plan.

LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU IV^e PLAN

Les objectifs généraux du IV^e Plan tendent :

— à une adaptation de l'emploi aux besoins de l'économie ;
— à une amélioration des conditions de vie des individus en développant les services collectifs et en améliorant les rémunérations, avec un effort particulier pour les groupes les plus défavorisés ;

— à développer l'économie des pays du tiers-monde restés attachés à notre pays par des liens particuliers.

S'il n'est pas d'objection fondamentale à faire sur ces objectifs, il convient cependant de se demander :

1° Si les réalisations envisagées sont susceptibles de répondre à ces objectifs ;

2° Si les moyens d'exécution, qui supposent tout un ensemble de réajustements et de contrôles, sont suffisamment bien établis pour assurer la réalisation des objectifs généraux et concrets tels qu'ils sont définis.

Le contexte général du Plan se situe, à la fois, dans des perspectives nationales et internationales. Ce qui tend à démontrer combien les problèmes politiques sont interdépendants et combien les choix concernant notre développement économique sont liés à la vie politique mondiale.

Les choix politiques qui ont été faits, en dehors du Parlement, tiennent compte de :

- la puissance militaire de notre pays,
- l'Algérie,
- la concurrence internationale accrue,
- la solidarité particulière de notre pays à l'égard des ex-pays de la Communauté, de l'Algérie et des pays sous-développés,
- et même du défi lancé par l'Est aux Occidentaux au sujet de leur croissance économique réciproque.

Compte tenu de ces impératifs, le but du IV^e Plan est de développer les moyens économiques dont dispose la France par une expansion continue dans la stabilité monétaire, en faisant de notre pays une grande métropole industrielle capable d'accomplir les tâches incombant à la Nation et d'améliorer les conditions de vie de sa population.

Cette définition générale se traduit dans une série d'objectifs particuliers qui permettent de mieux comprendre les choix du Plan, à savoir :

- amélioration du niveau de vie de la population ;
- plein emploi des générations montantes ;
- développement régional ;
- accroissement des biens collectifs ;
- effort dans le domaine de l'enseignement.

C'est à travers ces généralités que se situe l'étude de la Commission des affaires sociales du Sénat.

3. — Les travaux de la Commission.

Les documents législatifs intéressant le Plan furent connus en décembre 1961. Le Parlement n'ayant pu en délibérer dans la précipitation d'une fin de session et le principe d'une session extraordinaire ayant été exclu, nous en discutons bien tardivement puisque le Plan trouve son application au 1^{er} janvier 1962.

Votre Commission des affaires sociales a demandé à donner son avis sur l'aspect social du Plan.

Elle a entendu M. le Ministre des Finances le 30 janvier 1962. A cette occasion, M. Giscard d'Estaing était assisté de M. Jean Massé, Commissaire général au Plan. Tous deux ont exposé quels étaient :

- les principes mis en œuvre pour l'élaboration du projet du Plan ;

- les orientations données et les options retenues ;
- les perspectives ouvertes dans les diverses rubriques susceptibles d'intéresser les activités de la Commission des affaires sociales.

M. le Ministre des Finances et M. le Commissaire général au Plan ont ensuite répondu aux nombreuses questions posées.

Pour compléter notre documentation, nous avons questionné les organisations syndicales, familiales et professionnelles ainsi que divers organismes.

Notre devoir est de constater et de dire si le Plan est véritablement un plan social. Nous avons recherché ceci au cours d'un long examen parfois critique, mais toujours objectif. Vous trouverez le détail de nos réflexions au long de ce rapport sur les nombreux problèmes sociaux posés à notre attention.

Le président de la Commission a reçu mission de présenter l'ensemble, d'analyser le comportement social du plan et de tirer les conclusions. Mais nous avons convenu également que certains chapitres importants feraient l'objet d'un examen particulier sur présentation de rapporteurs techniques spécialisés :

- l'emploi sera traité par M. André Chazalon ;
- les investissements sanitaires et sociaux, le problème de la vieillesse seront évoqués par M. le docteur Plaît ;
- l'aspect social du plan dans les départements d'outre-mer sera étudié par M. Marie-Anne.

Nous n'avons pas voulu examiner à part les problèmes agricoles, dont la diversité et l'immensité revêtent un aspect économique tel qu'ils sont obligatoirement débattus par la commission saisie au fond. Cependant, leurs répercussions sociales les rend très solidaires de nos débats et l'ensemble des problèmes sociaux évoqués au cours de ce rapport s'adresse aussi au monde rural.

II. — LE REVENU NATIONAL

1. Taux de croissance ou d'expansion.

Le taux de croissance économique retenu pour les quatre années du plan est de 24 %, soit un taux cumulatif moyen de 5,50 % l'an.

Il convient de rappeler que le taux moyen d'expansion enregistré depuis dix ans est de 4,70 %.

Le Conseil économique et social fut appelé à formuler un avis sur le taux d'expansion. Trois taux annuels étaient proposés : 3 %,

4,50 %, 6 %. Dans un rapport intitulé « Les perspectives de l'économie française pour 1965 », le Conseil économique et social proposa le taux de croissance maximal en suggérant :

- 1° De développer par priorité les équipements sociaux collectifs ;
- 2° De donner une priorité aux catégories les plus défavorisées : familles, personnes âgées, travailleurs et agriculteurs à bas revenus.

Le Gouvernement s'en inspira fortement puisqu'il fixa à 24 % *en quatre ans le taux de croissance apprécié dans sa masse globale.*

Ce taux d'expansion de la production intérieure brute est donc supérieur aux cadences des plans antérieurs. Il constitue un taux moyen variable selon les secteurs.

Certains secteurs sont nettement au-dessus de la moyenne :

— bâtiment, travaux publics, matériaux de construction	32 %
— chimie	29 %
— services	27 %

D'autres évoluent à un rythme proche de la moyenne :

— énergie	24 %
— services du logement.....	23 %
— production des métaux.....	23 %
— industrie de transformation.....	23 %

D'autres, enfin, sont nettement en dessous de la moyenne :

— transports et télécommunications.....	21 %
— agriculture	19 %

Les commissions chargées de préparer les détails du plan, assistées de nombreux groupes de travail ont œuvré, chacune en son domaine, à l'élaboration de propositions concrètes.

C'est le Commissariat au Plan qui a tranché les oppositions ou désaccords entre groupes de travail et commissions.

C'est le Gouvernement qui a arbitré les problèmes politiques et financiers et particulièrement ceux afférents à la répartition des investissements publics et à la répartition des fruits de l'expansion.

Le taux d'expansion retenu a été considéré comme devant correspondre au rythme optimum compatible avec l'équilibre des paiements extérieurs et une stabilité acceptable des prix.

En acceptant ce chiffre de 24 % le Gouvernement est conscient d'avoir fait choix d'un objectif ambitieux, puisqu'il propose aux Français de dépasser, sans aide étrangère ni déséquilibre extérieur, les cadences réalisées au cours des plans précédents. L'enjeu vaut l'effort, mais il doit être clair qu'il le coûtera (1).

*

* *

(1) Plan, tome I, p. 18.

En le comparant à la situation d'autres pays, certains techniciens ont pensé que le taux de 5,50 % était insuffisamment ambitieux. La moyenne de 4,70 % a été atteinte pendant les dix dernières années malgré les charges inhérentes à la reconstruction et à la modernisation d'une économie affaiblie par une guerre et une crise grave. Il serait donc anormal, pensent ces personnes, qu'un large progrès ne puisse être réalisé alors que la France aura pansé tous ses dommages de guerre et retrouvé la paix.

Plus le volume de richesses créées sera grand, plus il sera facile de le répartir ; ce qui est vrai et souhaitable.

Inversement d'autres planistes, techniciens et experts, rappelant certaines incertitudes du plan surtout en matière d'emploi et en matière agricole, craignent que le taux de 5,50 % ne puisse être atteint.

La comparaison faite avec les pays voisins s'explique en partie par la différence dans les rythmes de progression de la population active. En France, la population active augmentera peu pendant les quatre années à venir alors que la population inactive s'accroîtra encore très sensiblement. Ceci nous oblige, par ailleurs, à réaliser des investissements sociaux importants.

La volonté des auteurs du plan est de réaliser une expansion durable et régulière sans compromettre la stabilité de nos échanges et de notre monnaie. Le choix du taux d'expansion a donc été dominé par la nécessité de réaliser cette expansion dans l'équilibre. Si ce taux est réellement atteint de 1962 à 1965 ce sera déjà un bon résultat.

L'ensemble des objectifs à atteindre se résume donc dans un taux d'expansion correspondant à l'accroissement continu de la richesse nationale. Ceci se traduit en quatre équilibres fondamentaux : l'emploi, le financement des investissements et leur orientation, les échanges extérieurs, la consommation.

LES FRUITS DE L'EXPANSION

Si les taux retenus sont atteints, la progression des ressources disponibles est évaluée à 64 milliards de nouveaux francs pour la période de quatre ans. 18 milliards iront aux investissements et 46 milliards à la consommation tant individuelle que collective.

L'emploi de cette progression des ressources est ainsi prévue :

- consommation des particuliers : 43 milliards, soit 67 % ;
- investissements économiques : 10 milliards, soit 16 % ;
- investissements sociaux : 6,5 milliards, soit 10 %,

dont : « logements » 3 milliards, « équipements collectifs » 3,5 milliards ;

- consommation des administrations : 3 milliards, soit 5 % ;
- divers : 1,5 milliard, soit 2 %.

Une priorité est ainsi donnée à *l'investissement*, qui utiliserait 22 % des ressources, au lieu de 20 % précédemment.

Parmi les investissements, nous assistons à un accroissement plus rapide des équipements collectifs, ce qui est heureux et correspond à l'orientation voulue par le Conseil économique et social.

L'accroissement du revenu individuel sur les quatre ans serait de l'ordre de 23 %.

Ainsi, l'amélioration annuelle du niveau de vie devrait se faire à un rythme légèrement supérieur à celui des années passées. Mais les prévisions du plan supposent un accroissement uniforme du revenu des Français. Des réserves peuvent être faites sur cette évolution moyenne du niveau de vie, qui aboutit non seulement à maintenir les disparités actuelles, mais encore à les aggraver.

2. Répartition du revenu national.

Le taux de l'expansion économique ne correspond pas toujours à la réalité sociale.

Utiliser socialement les fruits de l'expansion devrait signifier un choix entre les liens de consommation individuelle et les biens collectifs, mais aussi une saine répartition de revenu national.

Si le premier aspect est traité valablement dans le plan, il faut dire que le problème de la répartition n'est pratiquement pas abordé.

Le IV^e plan prescrit des confrontations périodiques sur l'évolution des revenus et sur leur répartition. C'est à l'occasion de ces débats concernant l'utilisation des fruits de l'expansion qu'il devrait être possible d'apprécier le sérieux des objectifs proposés.

Si les fruits de l'expansion étaient répartis convenablement, l'indispensable adhésion des travailleurs serait obtenue plus facilement.

Ceci pose le problème d'une équitable *politique des revenus*. Il ne faut pas en sous-estimer la difficulté. Les suggestions qui sont souvent faites en ce domaine ne vont pas toujours au fond des choses et ne tiennent pas compte des mécanismes très complexes de la société dans laquelle nous vivons.

Une politique de répartition cohérente du revenu national consiste, au premier chef, à définir la place qui sera faite au travail.

Il est intéressant de montrer quelle est la part des salaires directs et indirects dans ce revenu national.

Certes, la politique salariale n'est qu'un élément du vaste problème de la répartition du revenu national. Mais cette répartition ne trouvera pas d'expression valable tant que le problème des salaires sera posé dans la confusion. Même les difficiles problèmes des prix agricoles et des revenus ruraux ne pourront trouver leur solution en dehors d'une vue réaliste de la question.

Une comparaison pourrait aussi s'établir entre les entreprises à haut pourcentage de main-d'œuvre et les entreprises d'automatisation. Se trouverait ainsi posée la délicate question des « charges sociales » qui mériterait certainement un examen beaucoup plus approfondi.

Nous ne pouvons traiter toutes ces questions complexes à la faveur d'un tel rapport. Mais notre devoir est d'appeler l'attention du Gouvernement sur ces questions essentielles en souhaitant que l'Etat remplisse réellement son rôle et son devoir.

*
* *

L'augmentation du niveau de vie est un objectif du plan. Or, le problème fondamental n'est pas tant dans le taux moyen de l'accroissement du niveau de vie et de la consommation que dans le fait de savoir si, pour satisfaire à cette consommation globale des particuliers, il y aura une répartition différente des revenus distribués.

Dans les directives générales du IV^e plan, rien n'indique une orientation à ce sujet. L'hypothèse admise est que la répartition des revenus ne serait pas sensiblement modifiée, sans doute est-il prévu que l'élimination des bas niveaux de vie ne sera pas assurée par la seule croissance de l'économie et que cette élimination ne peut être

obtenue progressivement, que par le développement régional complété par des mesures tendant à assurer une progression suffisante du pouvoir d'achat des plus défavorisés.

Mais ceci n'apparaît pas comme une intention profonde et irréversible du plan. C'est pourquoi le Conseil économique et social a poussé plus avant cette question en indiquant que « le souci de faire accéder l'ensemble des salariés à un niveau de vie minimum doit être inscrit au premier rang des préoccupations du IV^e plan ».

Une modification de la répartition des revenus pose des problèmes d'orientation économique et des choix politiques. Or, nous constatons que, dans ses perspectives fondamentales, le plan n'apporte pas d'espérance réelle aux plus faibles de la Nation. C'est peut-être là sa plus grande lacune.

Si le niveau de vie doit progresser à un taux uniforme pour tous, on peut estimer que celui qui est placé au bas de l'échelle sociale, recevra une part nettement moins importante de l'accroissement de la richesse nationale que celui qui se trouve en haut de l'échelle des revenus. En définitive l'écart entre les plus faibles et les mieux pourvus ne pourra que s'accroître.

C'est là, sans doute, l'objection la plus grave que l'on puisse faire en examinant le plan. Il accroîtra la richesse de la nation, mais il n'a pas l'intention de mieux la répartir. Il n'inscrit pas en toile de fond la lutte contre la pauvreté. Or, chacun sait que, dans notre pays, un tiers des habitants : familles populaires, personnes âgées, invalides, malades et une partie de la population agricole, vit encore sans pouvoir satisfaire les besoins essentiels qu'exige une vie décente.

Ce n'est pas en maintenant cet état de choses que l'on pourra faire croire à une partie de la population que le plan est un instrument nécessaire à une vie économique saine et expansive.

Sans doute, ceci pourra être corrigé par un accroissement des biens collectifs que le plan prévoit. Et les biens collectifs, s'il ne s'agit pas seulement d'opérations de prestige, sont souhaités plus ardemment par les plus faibles. Mais cela reste insuffisant pour diminuer l'inégalité sociale et permettre que la justice soit aussi complète que possible.

*

* *

Une meilleure répartition des revenus pose le problème de la consommation, que le plan a examiné d'une manière plus précise que précédemment. Cet effort est à souligner, car il devient de plus en plus indispensable.

Les objectifs de production ne sont valables que s'ils sont en accord avec les prévisions de consommation. Sans doute, en ce domaine, la science est encore incertaine. Le consommateur ne se commande pas comme une machine. Non seulement il est isolé, mais il se trouve aussi conditionné par une publicité qui représente probablement le plus magnifique gaspillage qu'un système économique puisse enfanter.

La remarque essentielle que nous pourrions formuler tient au fait que la projection sur la consommation future a été faite en tenant compte de la structure de la consommation passée. Or, est-on certain d'avoir bien exploré tout le potentiel que peut représenter la sous-consommation, c'est-à-dire celle des plus défavorisés, de ceux qui n'ont pas de quoi satisfaire leurs besoins essentiels et normaux.

S'il avait été possible de calculer la somme des privations de tant de familles et de personnes âgées dans les domaines de l'alimentation ou de l'habillement, on serait peut-être surpris des conséquences que cela pourrait avoir sur certaines productions agricoles et industrielles.

Pour être résolu, ce problème n'est pas seulement lié à une connaissance plus parfaite de l'ensemble des privations subies, mais également à une action concertée pour que *la distribution commerciale* soit disciplinée et ramenée à un coût raisonnable. Le plan ne manifeste pas de grandes possibilités d'intervention en ce domaine.

Il nous serait possible aussi de parler du développement régional, car la disparité régionale renforce la disparité des revenus et favorise l'inégalité sociale. Le problème de l'aménagement du territoire, de la décentralisation, de l'oxygénation de certaines régions devient de plus en plus urgent. Il sera abondamment traité par les spécialistes à la faveur des rapports techniques.

III. — POLITIQUE SOCIALE

Une politique sociale d'ensemble peut s'examiner sous trois aspects essentiels :

1. L'emploi ;
2. Les rémunérations et les prestations sociales ;
3. L'équipement social.

1. Remarques préliminaires.

1° On peut regretter que le plan ne présente pas un programme social plus précis ou tout au moins des perspectives plus nettes assorties des moyens d'action indispensables.

On en reste à des « intentions » non garanties.

Il est même permis de se demander si devant des prises de position si peu résolues et en raison des références à la nécessité d'harmonisation des politiques sociales avec les pays du Marché commun — face à la libre circulation des hommes, des marchandises et des capitaux et à la concurrence plus agressive qui s'instaure — le statut social réalisé en France sera conservé ;

2° Le plan s'arroge — dans son cadre et au niveau de ses instances — compétence pour l'élaboration de la politique sociale et la mise en œuvre des moyens d'exécution.

Or, les prérogatives du Parlement et des instances ou organismes spécialisés doivent être sauvegardées. Ce ne peut être uniquement au sein des organismes de direction de l'économie, où les représentants des travailleurs n'ont pas la place qui convient, que peut être élaborée la politique sociale du pays.

2. L'emploi.

Ce chapitre sera traité dans le détail par M. André Chazalon sous ses aspects nationaux et régionaux.

Nous nous bornerons à formuler quelques observations et à examiner le problème de la « durée du travail ».

Un des objectifs majeurs du plan est de réaliser le *plein emploi*. Le taux annuel de croissance de la production qui fut retenu doit assurer précisément le plein emploi en 1965.

Observations :

1. Les données statistiques relatives à l'emploi absolument nécessaires pour fixer les perspectives globales du plan et pour élaborer les programmes régionaux de développement sont encore insuffisantes et fragmentaires.

La carte des déséquilibres de main-d'œuvre entre régions est incomplète.

La répartition réelle ou possible au niveau des qualifications professionnelles n'est pas connue. Les possibilités d'évaluation aux divers degrés de la formation restent incertaines.

Si les méthodes de planification économique se sont considérablement améliorées il semble, qu'en matière d'emploi, on demeure dans des formules approximatives sans relation solide avec les situations réelles. Les auteurs du plan en conviennent mais on regrette de ne pas trouver d'indications plus précises sur les moyens d'y remédier. Le renforcement des services de l'I. N. S. E. E. dont il est fait état sous le titre « Information économique régionale » (p. 169, tome II) ne paraît pas suffisant.

L'étude très complexe des rapports du développement et de l'homme, de l'adaptation de l'homme au travail et du travail à l'homme doit être poursuivie avec des moyens de recherche intensifiés.

2. Les bases de prévision sont incertaines aussi bien en ce qui concerne les disponibilités nationales que les sources de l'*immigration*.

Une immigration en provenance des départements de la Réunion, de la Guadeloupe, de la Martinique est souhaitable pour ces régions surpeuplées où le développement devance le progrès. Mais on peut se demander si on en a bien étudié les modalités et incidences, ainsi que les conditions de transfert et d'implantation.

L'immigration de travailleurs en provenance de pays du Marché commun est aussi envisagée.

On compte sur le retour de Français d'Afrique du Nord, mais qui peut dire combien ils seront ? De même, on escompte une diminution de l'immigration de travailleurs musulmans, mais quel peut en être le pourcentage ?

En définitive, on peut faire de sérieuses réserves sur la possibilité de recourir à l'immigration. Une étude plus exhaustive et un programme d'action plus précis s'avèrent nécessaires en ce domaine.

3. L'incertitude des possibilités de l'immigration oblige à renforcer les moyens de réaliser :

a) *Toutes les ressources d'emploi de la main-d'œuvre nationale* dans les catégories où elle n'a pas donné sa pleine efficacité :

— travail des femmes : l'étude de l'emploi féminin à mi-temps devrait être approfondie ;

— recherche des moyens assurant la sécurité de l'emploi des ouvriers, techniciens et cadres atteignant un certain âge et lutte contre la tendance exagérée de « rajeunissement » ;

— travail des diminués physiques.

b) *Une meilleure productivité du travail* :

— par la formation professionnelle et la promotion du travail ; un effort appréciable est envisagé en ce sens ;

— par la mise en œuvre de tous autres éléments susceptibles d'accroître l'efficacité de l'effort humain : hygiène, organisation du travail, amélioration des conditions de travail, diminution de la fatigue, les temps de coupure et les temps de repos, les horaires.

De même, l'important problème des temps et conditions de déplacements et transports mérite une attention particulière.

Le rythme d'accroissement de la productivité du travail qui a été retenu est égal à celui enregistré pendant la période comprise entre 1949 et 1959 : ce taux pourrait peut-être s'améliorer.

4. *Les mouvements migratoires*, établis sur la base d'études moins fragmentaires et plus précises, doivent être appréciés sous une double perspective :

a) Redresser les courants de désertion qui dévitalisent dangereusement certaines régions par le développement de l'infrastructure sociale à laquelle il convient de donner un rang prioritaire dans l'aménagement régional, par l'équilibre des revenus, par la suppression des abattements de zone ;

b) Rechercher tous les moyens susceptibles de donner à la main-d'œuvre le maximum de *fluidité* compatible avec l'intérêt économique et le souci humain. C'est une question de grande importance qui concerne non seulement le développement des mouvements migratoires nécessaires, mais également les transferts et reconversions de main-d'œuvre.

La *fluidité de la main-d'œuvre* serait facilitée par :

- une infrastructure sociale développée dans la zone d'accueil ;
- une formation professionnelle adaptée ;
- une politique sociale de compensation garantissant des rémunérations au moins équivalentes et des avantages occasionnels ;
- une construction massive de logements locatifs.

Les transferts et les reconversions doivent être étudiés dans toutes leurs incidences humaines et sociales. On a vu à quelles situations tragiques pouvaient conduire des reconversions économiques insuffisamment étudiées dans leurs conséquences humaines et non assorties d'une réadaptation de la main-d'œuvre soigneusement préparée:

5. *L'étude des problèmes de l'emploi* ; la mise en œuvre des moyens propres à développer la formation, à améliorer l'adaptation au travail et à accroître l'efficiency de l'effort humain, doivent permettre d'envisager une *réduction de la durée du travail*. Nous examinerons cette question dans un autre chapitre.

6. Les besoins en *techniciens sollicités au titre de l'assistance technique* devraient faire l'objet d'évaluations plus précises et de programme de formation.

7. Il est souhaitable que des *experts des problèmes de l'emploi* soient adjoints aux « planificateurs économiques » dans les commissions de modernisation. Ils contribueraient à mieux orienter les travaux de préparation du Plan sur les problèmes humains et sociaux que crée le développement et aussi à parfaire les méthodes de planification, qui demeurent encore très approximatives en matière d'emploi.

3. Durée du travail.

Dans l'état actuel des besoins et des ressources de la France, le IV^e Plan se caractérise par la priorité donnée à l'expansion et, par conséquent, à l'effort. Ce choix s'impose d'autant plus que nous sommes présentement dans une situation de pénurie de main-d'œuvre, tant globalement que pour certaines natures et certains niveaux de qualification. C'est dire que, tant que cette situation durera, une réduction généralisée de la durée du travail irait à contre-courant. Elle entraverait l'expansion, alors que nous devons au contraire, en recourant au besoin à l'immigration, nous efforcer d'imprimer à l'économie française l'élan maximum pour assurer ensuite l'emploi d'une jeunesse plus nombreuse, de la main-d'œuvre libérée par la modernisation de l'agriculture et des disponibilités pouvant résulter à tout moment de démobilisations et de rapatriements.

Il ne faut jamais oublier que nous avons à créer de 1961 à 1965 près d'un million d'emplois non agricoles.

Lorsque les alphas majeurs seront dissipés et que le succès du IV^e Plan pourra être considéré comme acquis, une réduction de la durée du travail pourra être mise en balance avec les autres nécessités du développement. Entre temps seront engagées des études approfondies non seulement sur la durée du travail, mais aussi sur sa distribution le long de la vie, de l'année, de la semaine et du jour. Les organisations professionnelles et syndicales seront associées à ces études.

Telle est la pensée des auteurs du Plan sur le problème de la durée du travail (1).

Lorsqu'elles furent rendues publiques, les premières directives gouvernementales indiquaient qu'il n'y aurait pas de diminution de la durée du travail avant 1966 ; cette réduction ne pouvant être envisagée que comme une sanction de succès du Plan.

Le nouveau texte est donc moins catégorique, il convient de le constater.

*

* *

La réduction de la durée du travail est devenue une revendication première du monde ouvrier. Ce problème comporte à la fois des aspects économiques et des aspects humains. Aussi convient-il de le situer nettement.

La durée moyenne hebdomadaire du travail est actuellement de 46-heures. C'est la moyenne la plus élevée constatée depuis 1947.

Les congés payés annuels sont légalement de trois semaines. Toutefois certaines professions bénéficient d'un congé de quatre semaines.

Dans les cas les plus nombreux la retraite est acquise à 65 ans, sauf dans le cas d'inaptitude au travail où elle peut être attribuée à 60 ans. Certaines professions ou régimes particuliers connaissent des retraites plus précoces.

Pour reprendre la définition du texte gouvernemental, une éventuelle réduction de la durée du travail peut affecter :

- le jour : réduction du nombre d'heures ;
- la semaine : deuxième jour de congé souvent joint au dimanche ;
- l'année : allongement des congés ;
- la vie : abaissement de l'âge de la retraite.

(1) Tome I, pages 16 et 17.

Les diverses hypothèses peuvent s'examiner en association ou séparément.

Pour se faire une opinion valable, il convient aussi de tenir compte des éléments essentiels que sont :

- 1° L'importance de la population active par rapport à la population inactive ;
- 2° L'accroissement considérable du taux de productivité compensé, il est vrai et en partie, par un accroissement des besoins ;
- 3° La situation de l'emploi ;
- 4° La conjoncture nationale et internationale.

*
* *

Les syndicalistes pensent que la réduction de la durée du travail est possible :

Economiquement et financièrement :

1° Les bénéfices de la production et de la productivité sont visibles. La mécanisation a pris un développement très important depuis dix ans ; le volume de la production et encore plus de la productivité de la main-d'œuvre se sont considérablement accrus.

Or, la politique de productivité n'a pas été acceptée sans conditions par les syndicats. Elle devait impliquer, en contrepartie humaine et sociale, l'élévation du pouvoir d'achat et la réduction des heures de travail ;

2° La réduction de la durée du travail journalière et hebdomadaire représente une mesure favorable à l'augmentation de la productivité là où une participation humaine aux processus de production est encore déterminante. De nombreuses études ont démontré le caractère illusoire de l'augmentation de la productivité des heures de travail au-delà d'une certaine limite.

De même, le taux horaire d'accidents du travail diminue sensiblement en cas de réduction de la durée journalière. Une production horaire élevée exige une journée courte de travail et la production totale ne subit pas une réduction proportionnelle à la réduction du nombre d'heures ;

3° L'augmentation du volume de production dépend de plus en plus du degré d'automatisation des techniques de production et du degré de rationalité de l'organisation du travail.

Techniquement :

A condition de revêtir un caractère progressif, de tenir compte des disparités économiques et techniques entre région, entre branches d'activités et même entre entreprises et aussi d'être assortie d'une amélioration du pouvoir d'achat.

Une grande organisation syndicale a préconisé la négociation d'un accord-cadre national interprofessionnel » avec le Conseil national du Patronat français pour le secteur privé, avec le Gouvernement pour le secteur public et nationalisé. L'accord serait ensuite adapté aux situations des industries et régions lors de négociations paritaires.

Mais la réduction de la durée du travail est avant tout :

Un choix social :

Dans la société industrielle, il n'est tenu compte dans l'homme que de sa faculté de produire et de consommer. Mais, dans un régime économique comme le nôtre le repos, lui aussi, est réalité économique.

Or, le travail seul ne définit pas l'homme ni la consommation des biens n'épuise pas sa faim. Il est d'autres travaux et d'autres jouissances — hors de la contrainte économique qui marque toute vie humaine — qui procurent à l'homme des nourritures indispensables de l'esprit et du cœur. En ce sens, la revendication de limitation de la durée de travail producteur est une *revendication de dignité*. Satisfaite, elle permettrait à l'homme et à l'humanité travailleuse de sortir quelque peu de l'univers déterministe de la production et de la consommation afin de vivre dans toutes ses dimensions.

Des rythmes de vie libre se doivent d'exister dans toute journée et dans toute semaine, afin que les semaines de congés payés et les années de retraite deviennent de hauts moments de développement des esprits autant que de délassement des corps et non plus des semaines vides — qu'elles soient pleines d'agitation étourdissante ou d'ennuis — ou des fins d'existence plus végétées que vécues dans l'étroitesse, le dérisoire ou le désespoir secret de ne plus servir à rien ou à personne.

Ainsi, la revendication qui porte sur la durée du travail a-t-elle un sens humain qui dépasse sa signification économique. C'est une revendication morale.

Compte tenu de tous ces arguments, les syndicalistes estiment regrettable que l'hypothèse de la réduction de la durée du travail n'ait pas été faite à l'origine du IV^e Plan.

Ils pensent que les progrès de la productivité sont probablement sous-estimés et que le problème de la main-d'œuvre n'ayant pas été abordé sous tous ses aspects, son évolution est susceptible de modifier fortement le déroulement du Plan.

Sur le plan de la méthode, ils estiment qu'il eût été préférable de préparer une étude montrant quelle serait l'incidence d'une réduction de la durée du travail sur le taux d'expansion. Ainsi, il aurait été possible de se prononcer soit pour un taux d'expansion maximum en acceptant une durée du travail maintenue, soit pour un taux d'expansion plus faible avec une certaine réduction de la durée du travail. Ceci eût permis de faire comprendre les exigences du Plan.

*
* *

A ces observations, les techniciens répondent que l'insuffisance de connaissances statistiques précises nous oblige à limiter nos ambitions. Une meilleure connaissance des faits permettrait de mieux mesurer l'évolution possible de la productivité du travail branche par branche en fonction des investissements prévus.

Mais les risques d'erreur peuvent aussi jouer dans les deux sens et il est des économistes et des experts qui estiment lourdement surestimés les gains possibles de la productivité.

Il existe aussi une part d'incertitude dans l'aspect quantitatif de l'emploi.

*
* *

En conclusion, nous pouvons dégager les quelques réflexions suivantes :

— la réduction de la durée du travail deviendra rapidement une nécessité économique qu'il convient d'apprécier nettement ;

— cette mesure correspond aussi à un besoin humain car elle doit permettre la détente et la culture ;

— il est donc indispensable d'engager des études approfondies non seulement sur la durée du travail, mais aussi sur « sa distribution le long de la vie, de l'année, de la semaine et du jour ».

Ces études devraient être entreprises le plus rapidement possible par les Commissions du Plan. Les représentants des salariés devraient y être associés ;

— certaines catégories professionnelles pourraient connaître une réduction de la durée du travail dès maintenant. C'est ainsi qu'il est anormal de voir les cheminots faire 48 heures par semaine quand d'autres services publics connaissent un temps plus réduit et que les services centraux de cette société nationale bénéficient d'horaires plus détendus.

Le cas de la S. N. C. F. est d'autant plus valable que la productivité y est de plus en plus grande avec des effectifs de plus en plus faibles. Les effectifs ont été ramenés de 500.000 en 1945 à 350.000 en 1962, alors que la production de chaque agent exprimée en tonnes-kilomètres a doublé. Il convient de dire aussi que partout en Europe, sauf en Grèce, la durée du travail dans les chemins de fer est inférieure à 48 heures.

4. La politique salariale.

C'est sous une dénomination bien curieuse : « Développement de la consommation des particuliers » (ce qui équivaut à « Consommation des ménages » dans la terminologie de la comptabilité nationale) que sont esquissées, dans le Plan, les perspectives générales de la politique salariale. Il s'agit là, cependant, de l'un des aspects sociaux les plus importants et les plus graves.

Le *principe*, affirmé à plusieurs reprises, est que « le développement harmonieux de la consommation est l'un des problèmes majeurs du IV^e Plan ».

Les *données chiffrées* sont les suivantes, pour la durée du Plan : « Le développement de la consommation des particuliers qui, bien que légèrement inférieur à celui de la production (23 % au lieu de 24 %), n'en dépassera pas moins celui du III^e Plan.

« En valeur absolue, la progression des biens disponibles pour la consommation des particuliers s'élèvera à 43 milliards de nouveaux francs et absorbera un peu plus des deux tiers (67 %) de l'augmentation des ressources. »

Mais la réalisation de cette promesse dépend de la réussite de l'expansion et de la discipline observée dans la croissance des revenus. C'est pourquoi il est dit que le salaire, élément du coût de la production et de la demande de la masse des consommateurs, devrait pouvoir être régularisé dans sa croissance, afin d'éviter l'inflation qui menace l'expansion. Le souci est précisément d'éviter les mouvements désordonnés des salaires, qui provoquent des accidents conjoncturels.

Or, il est dit dans le Plan : « La formation des revenus échappe au contrôle des pouvoirs publics. Ceux-ci n'agissent, en fait que sur les salaires de la fonction publique et des entreprises nationalisées, sur le S. M. I. G., sur les prestations familiales et sociales et sur certains prix agricoles.

« Le reste, c'est-à-dire la majeure partie, relève des conventions collectives pour les salariés, des niveaux des prix et des salaires pour les profits industriels et commerciaux. Encore, les conventions collectives exercent-elles sur les rémunérations qui dépendent de l'Etat un effet d'entraînement qui réduit la liberté de manœuvre des responsables de l'économie. »

Ainsi, les auteurs du Plan constatent que les pouvoirs publics n'ont aucune action directe, ni de contrôle, sur l'évolution des revenus, sauf « à en discipliner la croissance par les moyens globaux du budget ou du crédit ». Si le Plan suppose que l'on ne sera pas contraint d'y recourir, encore faut-il que la croissance des rémunérations reste dans les limites prévues.

Il n'est donc pas question de revenir sur le principe de *la libre discussion* en matière de fixation des salaires ; cependant, il est envisagé « un effort en vue de situer dans un cadre national la discussion concernant les rémunérations ».

Il est dit encore : « Les instances ayant pour vocation de suivre l'exécution du Plan seront appelées à donner un avis sur l'accroissement souhaitable des revenus et sur leur meilleure répartition possible ».

Nous voilà donc assez éloignés de la prise de position libérale exprimée dans l'introduction (p. 48) : « Cependant, en raison des habitudes psychologiques et sociales qui prévalent dans notre pays et qui s'expriment avec force dans la législation des conventions collectives, aucune disposition nouvelle dans ce domaine n'a été inscrite au IV^e Plan ».

Mais, il est dit encore : « les libres discussions qui resteront la règle générale seront toutefois éclairées par des études effectuées dans le cadre de la comptabilité nationale et soumises à un examen contradictoire ».

En fait, tout en affirmant le maintien de la libre discussion des salaires, le Gouvernement entend amorcer et poursuivre, aux instances du Commissariat au plan, une politique de coordination des salaires qui « aboutira à instaurer dans le cadre national les discussions concernant les rémunérations ».

Le principe d'une *politique concertée des salaires* est posé. Il ne comporte aucune indication précise quant aux moyens et procédures mais l'intention est formellement exprimée. Les organisations syndicales de salariés l'ont bien compris, aussi sont-elles sensibilisées sur la question.

Le problème est extrêmement important. Que faut-il en penser ? Je m'excuse si ma réponse apparaît équivoque.

Il n'est pas douteux qu'une politique coordonnée s'impose en matière de salaires. La réussite du plan en est l'enjeu.

La liberté de discussion existe et doit exister mais elle demeure encore une liberté de principe et de portée limitée. Si elle a permis à certaines catégories de travailleurs, dans des secteurs déterminés, de réaliser de meilleures rémunérations, en fait, elle a laissé hors de tout dialogue les rémunérations de catégories importantes telles que les secteurs publics et nationalisés.

En réalité, les accords de salaires ne fixent que des minima. Les salaires réels qui se « personnalisent » de plus en plus comprennent des primes diverses qui échappent à l'action syndicale et sont fixées par la seule autorité patronale.

En fait, les travailleurs n'ont pas réussi à instaurer une hausse régulière et homogène des salaires par catégorie déterminée, ce qui constitue cependant un des objectifs essentiels des mouvements ouvriers.

Il n'existe pas d'égalité de rémunération pour des catégories similaires. A l'intérieur d'un même secteur d'activité se rencontrent des disparités considérables entre les branches et entreprises qui tiennent à une expansion ou à une productivité plus ou moins élevées. Les abattements de zones, abattements réels ou légaux, aggravent encore ces distorsions.

Ces disparités créent des inégalités choquantes et l'action incoordonnée exclut la possibilité des grandes solidarités nécessaires et souhaitables dans la classe ouvrière.

Cette situation de désordre et d'arbitraire est certainement préjudiciable à un développement équilibré comme elle est contraire aux intérêts du monde ouvrier. Pour y faire face, on peut regretter que le Gouvernement n'ait pas présenté un projet hardi et constructif sur le problème si important de la « répartition des fruits de l'expansion ». Traité dans toute son ampleur, tant sous l'angle économique que sous l'angle social, la réponse à ce problème aurait répondu à tous les intérêts en cause.

Mais on s'en tient à de vagues perspectives où s'affirment le souci d'instituer un contrôle et de « modérer les revendications salariales » ou de déjouer celles qui pourraient être « stériles ou nocives ».

La seule action envisagée est la *persuasion* qui devrait se réaliser par une *information* de tous les éléments soumise à un examen contradictoire. Aussi conviendrait-il de susciter les conditions d'une information objective et indépendante car la confiance est nécessaire et suppose que la discussion s'engage en pleine clarté.

Le dialogue est envisagé dans le cadre des instances qui ont « vocation pour suivre l'exécution du Plan ». Ces instances seront « appelées à donner un avis sur l'accroissement souhaitable des revenus et sur leur meilleure répartition possible, notamment entre revenus directs et prestations sociales ». Elles proposeront aussi « les modalités d'actions spécifiques tendant à élever des ressources de certaines catégories réellement défavorisées ».

En fait, il s'agit moins de rechercher un dialogue que d'obtenir un accord tacite d'interlocuteurs mieux informés.

En définitive, on aboutit à l'instauration :

1° D'une *direction des salaires* venant compléter une direction de l'économie où les représentants des salariés sont peu associés ;

2° De mesures particulières en matière de salaires excluant toutes mesures similaires pour les autres revenus.

Sans doute ni le Gouvernement, ni le patronat, ni les travailleurs ne sont prêts à pratiquer une politique concertée de répartition et de contrôle des revenus qui faciliterait cependant la réussite des objectifs du Plan et serait conforme aux intérêts de la nation.

Mieux vaut encore préparer le pays et adapter les structures que de créer des situations ambiguës et aggraver les décalages.

Il faut admettre aussi que la politique des salaires est liée à la politique des prix et que le contrôle des salaires ne saurait se placer hors de la perspective d'ensemble du partage des fruits de l'expansion qui engage tous les revenus.

En conclusion nous pensons que :

1* une politique concertée des salaires à l'échelon national est une nécessité pour la réalisation des objectifs du Plan à laquelle les travailleurs sont au premier chef intéressés.

2* cette politique doit s'inscrire dans celle plus générale du contrôle des revenus et s'accompagner de mesures et procédures susceptibles de permettre un examen d'ensemble des problèmes de la « répartition des fruits de l'expansion » et de « l'inégalité des revenus ».

3* le dialogue social doit s'instaurer en pleine clarté et non dans le cadre étroit et confidentiel du « secret des affaires ». Les interlocuteurs doivent disposer d'une information impartiale et objective.

4* les seules instances du Plan ne sauraient s'arroger des prérogatives en ce domaine. Des institutions nouvelles doivent être créées en accord avec les parties en cause. Sinon, les institutions existantes doivent être adaptées au dialogue social.

Les instances nationales doivent pouvoir s'appuyer sur des institutions régionales organisées selon les mêmes perspectives et en vue des mêmes objectifs.

5* La liberté de discussion des salaires inscrite dans le droit doit revivre dans des structures économiques rénovées en vue d'associer d'une manière plus effective les représentants des travailleurs aux décisions de l'économie.

*
* *

Le grand problème, qui est sans doute un des plus importants que pose le IV^e Plan en matière de politique sociale, est de savoir si, en un domaine qui engage les principes et met en cause nos structures fondamentales, on peut renoncer aux règles de liberté de négociation inscrites dans la loi du 11 février 1950, sans contrepartie sérieuse pour le monde du travail et sans obtenir les garanties indispensables.

De nombreuses instances ont eu à se préoccuper de la politique des salaires antérieurement à la publication du IV^e Plan.

C'est ainsi qu'un groupe d'experts de l'Organisation de coopération et de développement économique (O. C. D. E.) avait conclu à la nécessité, pour éviter l'inflation, de freiner l'évolution salariale. Ce fut ensuite la Commission des comptes de la Nation qui souligna la nécessité d'une « police » des conventions collectives. M. Michel Debré, Premier Ministre, faisait état, lui aussi, d'une discipline nécessaire en matière de rémunération.

Dans l'élaboration primitive du Plan, on faisait état de « régulation » ou de « maîtrise » des salaires. Ce qui revenait à dire que l'évolution des conventions collectives était sérieusement compromise.

Dans les diverses commissions intéressées et au sein du Conseil économique et social, les organisations syndicales de salariés ont lutté pour obtenir le maintien de la libre discussion des salaires par la voie des conventions collectives. Elles ont fait remarquer qu'étant absentes des centres de décision de l'économie, une direction des salaires leur était inadmissible. C'est cette action qui nous valut le texte actuel.

*
* *

Il convient aussi de faire remarquer la différence des traitements entre le secteur public et nationalisé et le secteur privé.

L'action directe du Gouvernement limite les hausses de salaires dans le secteur public et nationalisé. Les conflits que nous connaissons en sont la conséquence. Par contre, aucune autorité ne peut réellement s'exercer sur les salaires du secteur privé.

On aboutit ainsi à des différences de salaires telles qu'elles ont pour conséquence directe des difficultés considérables de recrutement, en particulier à la S. N. C. F. et à l'E. G. F. où ces difficultés risquent de devenir catastrophiques si la situation n'est pas rapidement redressée.

Les études comparatives laissent apparaître, pour un ouvrier professionnel premier échelon, début de carrière, un coefficient 100 à l'E. G. F. 94 à la fonction publique, 96 à la S. N. C. F., 103 à la R. A. T. P., alors qu'on atteint 152 à la Régie Renault.

On ne peut parler de la politique générale des salaires sans poser le problème des cadres. La Confédération générale des cadres (C. G. C.) s'inquiète de ne voir évoquer ni la hiérarchie des salaires en fonction des services rendus, ni les problèmes de retraite des cadres, ni l'évolution des allocations familiales au moment où il est fait état des besoins toujours croissants en ingénieurs et en techniciens.

*

* *

Le Plan a prévu une hausse moyenne des salaires de l'ordre de 6 %. Mais une prévision n'est pas une garantie et la hausse est liée à l'attitude qui sera prise à l'égard du S. M. N. I. G. et des conventions collectives.

Lorsque l'on parle de relèvement des salaires on a tendance à considérer que les choses sont égales partout et le niveau de salaires identique. Or, nous savons qu'à l'intérieur des branches et catégories les disparités entre Paris et la province sont considérables et atteignent parfois 25 %.

Les dernières statistiques de l'I. N. S. E. E. font ressortir que le *salaires national annuel moyen des salariés masculins des secteurs privé et semi-public s'établit pour 1960 à 8.520 NF. Ce*

chiffre assez fort peut faire croire que le niveau de vie de la masse salariale française est élevé. En réalité, il fournit une apparence trompeuse car il n'est atteint dans aucun autre département que la Seine et la Seine-et-Oise. Le tableau ci-après (établi d'après les renseignements fournis par l'I. N. S. E. E. pour les années 1956, 1957, 1958, 1959, 1960) appelle un certain nombre d'observations :

1° En moyenne, les salaires moyens féminins sont inférieurs, d'une manière à peu près régulière, de 38 % par rapport aux salaires moyens masculins.

Ceci s'explique en partie par le fait que les femmes travaillant ont une moyenne d'âge assez jeune, qu'elles ont moins de qualification, qu'elles ont un coefficient d'absentéisme assez élevé et qu'elles font moins d'heures supplémentaires. Toutefois, d'après les statistiques de 1958, le Ministère du Travail estimait qu'à qualification égale les salaires féminins sont, en France, inférieurs de 9 % aux salaires masculins ;

2° La variation d'année en année des salaires moyens est sensiblement la même dans tous les départements. Mais l'écart en valeur absolue va grandissant entre la région parisienne et les départements à bas salaires. Alors qu'en 1956 la différence entre la moyenne des salaires masculins de la Seine et de la Creuse était de 846.000 F — 413.000 F = 433.000 F, en 1960, cette différence était de 12.039 NF — 4.919 NF = 7.120 NF ;

3° Le taux d'industrialisation d'un département n'est pas la seule explication de la moyenne plus ou moins élevée de ses salaires. Le Pas-de-Calais est en effet certainement plus industrialisé que la Marne. Il semble alors que la densité de l'offre d'emplois par rapport à la demande joue un rôle très déterminant. Cette constatation milite en faveur de l'étude poussée des économies régionales et de la recherche du plein emploi ;

4° Les salaires élevés de la région parisienne sont, sans conteste, l'une des causes de la « centralisation », exagérée et dommageable à tant d'égards, que nous connaissons. Si l'écart des salaires entre Paris et la province continue à augmenter tous les efforts d'équilibre et de décentralisation seront vains, et ceci nous renforce dans notre certitude de la nocivité des abattements de zones.

**Quelques exemples de l'évolution des salaires nets annuels moyens de 1956 à 1960
par sexe et secteur privé et semi-public, par département.**

LIEU	1956	1957	1958	1959	1960
	(En milliers de francs.)				(En NF.)
France entière :					
Ensemble des deux sexes....	535	591	658	700,2	7.701
Hommes	593	657	731	779,1	8.520
Femmes	374	408	455	484	5.371
Seine :					
Ensemble des deux sexes....	716	796	886	964,7	10.277
Hommes	846	943	1.043	1.141,2	12.039
Femmes	474	525	501	629,3	6.953
Seine-et-Oise :					
Ensemble des deux sexes....	669	749	839	854,4	10.025
Hommes	749	844	941	950,2	11.248
Femmes	449	494	556	582,9	6.604
Marne :					
Ensemble des deux sexes....	472	514	581	622	6.812
Hommes	521	566	642	689,9	7.513
Femmes	332	368	403	427,0	4.632
Pas-de-Calais :					
Ensemble des deux sexes....	465	516	575	612,8	6.400
Hommes	494	549	615	652,9	6.811
Femmes	303	323	347	385,0	4.139
Creuse :					
Ensemble des deux sexes....	383	353	384	467,0	4.799
Hommes	413	364	391	500,9	4.919
Femmes	295	321	354	355,3	4.297
Gers :					
Ensemble des deux sexes....	308	342	397	407,9	4.716
Hommes	330	373	424	425,2	4.878
Femmes	226	226	304	320,6	4.035
Vendée :					
Ensemble des deux sexes....	345	347	391	427,5	4.614
Hommes	370	370	419	457,6	4.929
Femmes	266	284	313	326,0	3.591

Extrait des suppléments trimestriels au *Bulletin mensuel de statistiques* de l'I. N. S. E. E.

Une politique salariale décente devrait tendre à redresser ces disparités et à faire en sorte que s'harmonisent progressivement les conditions de vie dans le progrès.

Il convient enfin de considérer qu'une politique des revenus n'est concevable que si elle s'inscrit dans une valable politique des prix. L'augmentation des salaires nominaux n'atteint pas le but recherché si elle est immédiatement dévalorisée par une hausse importante des prix.

C'est parce qu'il n'y avait aucune garantie de voir les prix maintenus à leur niveau que le mouvement syndical n'a pu accepter de s'engager sur des relèvements limités des salaires.

En définitive, il n'y a pas de politique des salaires pensable sans une politique des prix, sans la possibilité de voir disparaître progressivement les disparités choquantes et de garantir, pendant tout l'exercice du Plan, *un relèvement réel du pouvoir d'achat*.

A. — LE S. M. N. I. G.

C'est la loi du 11 février 1950 qui a établi la notion du salaire minimum national interprofessionnel garanti (S. M. N. I. G.).

Le but de cette institution était d'éviter qu'aucun salaire ne puisse descendre en-dessous d'un certain seuil et non celui d'établir un plancher au-dessus duquel se construirait toute la hiérarchie des salaires. Le S. M. N. I. G. est *un minimum social* et la base de la hiérarchie.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement proposait d'instituer un « *salaire garanti* au-dessous duquel aucun travailleur salarié appartenant à une entreprise visée à l'article 31, alinéa premier du Livre I^{er}, Titre II, du Code du travail ne pourra être rémunéré *en aucun lieu du territoire* ».

C'est la Commission du Travail de l'Assemblée Nationale qui substitua au « *salaire garanti* » prévu par le Gouvernement la

notion de « salaire minimum national interprofessionnel garanti ». M. le Rapporteur Moisan la justifiait ainsi dans son rapport (A. N. n° 8615, session 1949) :

« Le Gouvernement a prévu la fixation d'un *minimum minimumorum* qui serait pour les travailleurs isolés une garantie sans pouvoir constituer un pôle d'attraction lors de la discussion des conventions collectives. La Commission n'a pas retenu cette formule et a décidé qu'un salaire minimum national interprofessionnel garanti serait fixé par la Commission supérieure des Conventions collectives après étude de la composition d'un budget-type ».

Il ne nous paraît pas inutile de rappeler que lors de sa création le S. M. N. I. G. avait un caractère *national* et que le fait pour le Gouvernement d'avoir décidé qu'il serait affecté de coefficients d'abattements de zone a été, dès le début, très contestable. C'est peut-être pour faire oublier ce caractère unique et national que la pratique s'est instaurée de désigner habituellement par le sigle « S. M. I. G. » ce qui est en réalité le « S. M. N. I. G. » !

La Commission supérieure des conventions collectives n'ayant jamais pu établir le budget-type, le système retenu en fait veut que le S. M. N. I. G. évolue suivant la constatation statistique de l'indice des prix (179 articles). Il est affecté des abattements de zones de salaires.

Ce système amène deux critiques :

1° Il est peu probable que les 179 articles donnent une idée précise de l'évolution générale des prix. On pourrait même citer un certain nombre de cas où l'indice a subi des manipulations... orientées !

2° La revalorisation du S. M. N. I. G. n'est aucunement liée à l'accroissement de l'économie et il est permis de dire que les travailleurs rémunérés au S. M. N. I. G. ne bénéficient jamais de l'évolution de la richesse nationale.

Ceci est si vrai qu'au cours des dernières années les salariés, disons économiquement forts, ont vu leurs revenus s'accroître de 7 à 10 % par an alors que les salariés payés au S. M. N. I. G. n'ont vu leurs salaires augmenter que de 2 à 3 % l'an en moyenne. En 1961, les salaires ont augmenté de 7,8 % en moyenne, mais le S. M. N. I. G. a été relevé à peine de 3 %.

Jusqu'au 1^{er} juin le S. M. N. I. G. était de 1,68 NF pour la zone 0. Il est maintenant de 1,728 NF.

S'il avait évolué comme le salaire moyen « France entière » depuis son institution en septembre 1950, il aurait dû atteindre le chiffre de 2,31 NF au 1^{er} janvier 1962. S'il avait évolué comme le revenu national depuis la même époque, il aurait atteint, à cette même date, le chiffre de 2,38 NF.

Une autre anomalie réside dans le fait que le salaire minimum pour le salarié de l'agriculture est inférieur de 17 % à celui de l'industrie et du commerce. S'il y avait unification du taux du S. M. N. I. G. 300.000 salariés agricoles en bénéficieraient.

Beaucoup pensent maintenant que le salaire minimum doit évoluer non seulement en fonction de l'indice des prix mais aussi des conditions économiques générales et de l'évolution du revenu national. Ceci devrait se réaliser « en vue de faire du S. M. N. I. G. un moyen d'action économique et sociale qui, tenant compte de l'évolution des besoins de l'homme, tendrait à élever le niveau de vie des catégories les plus défavorisées et à atténuer ainsi les disparités de revenus » comme le demande le Conseil économique et social.

De plus, un ajustement devrait être effectué pour compenser le retard actuellement pris et le S. M. N. I. G. devrait être fixé avec un taux identique pour *toutes les professions et sans abattements de zones*.

Ce souci est peut-être celui des auteurs du Plan puisqu'il est dit dans le texte (1) :

Dans une période récente, l'augmentation du salaire ouvrier horaire a été nettement supérieure à celle du S. M. I. G. restée égale à celle de l'indice des 179 articles. Si cette évolution peut être considérée comme satisfaisante dans la mesure où elle traduit un relèvement du pouvoir d'achat de l'ensemble des travailleurs, il n'en reste pas moins que les fruits de l'expansion n'ont pas été perçus par les salariés payés au S. M. I. G. ou à son voisinage immédiat.

Ceux-ci sont, il est vrai, de moins en moins nombreux et, dans les perspectives du IV^e Plan, le très faible pourcentage qui subsisterait traduirait une inadéquation résiduelle des structures des entreprises ou des hommes. Une Nation qui a des aspirations sociales ne peut se contenter toutefois d'enregistrer cette évolution. Elle se doit d'accomplir un effort volontaire pour l'accélérer. Aussi l'un des plus *fermes objectifs* du IV^e Plan est-il d'obtenir qu'en 1965 cette catégorie de travailleurs reçoive, sous une forme ou sous une autre et sans répercussion sur l'ensemble des salaires, une rémunération nettement supérieure à ce que leur assurerait le S. M. I. G. calculé conformément aux errements actuels. Une procédure sera engagée dans le cadre du IV^e Plan pour définir les modalités les plus propres à atteindre progressivement cet objectif.

(1) Tome 1, pages 49 et 50.

Observations :

1° Il convient de réfuter l'affirmation incontrôlée que les ouvriers assujettis au S. M. N. I. G. ne constituent qu'un faible pourcentage.

Une enquête systématique sur les salaires réels, le regroupement d'informations objectives et une meilleure connaissance des statistiques devraient constituer la base indispensable à toute étude sur l'évolution des salaires, sur les problèmes que posent ces salaires et sur les solutions qu'ils appellent.

Une telle enquête montrerait certainement que beaucoup de travailleurs sans qualification, surtout dans les zones rurales et dans les petites villes de province, sont encore rémunérés selon le S. M. N. I. G. ;

2° Aucune solution concrète n'est proposée pour modifier les errements actuels concernant le mode de calcul du S. M. N. I. G. Malgré la promesse faite on demeure encore au stade des perspectives vagues ;

3° S'il est vrai que la procédure de révision du S. M. N. I. G. ne saurait être engagée dans le cadre du Plan, il est non moins vrai que ceci devrait se réaliser le plus rapidement possible. Aussi notre devoir est de le dire.

Conclusions :

La conception actuelle du S. M. N. I. G. est à réviser. La notion de salaire minimum variant uniquement en fonction de la hausse des prix n'est plus adaptée aux réalités économiques. Les auteurs du IV^e Plan en conviennent.

Cette conception tend à créer une catégorie de travailleurs situés hors circuit, ne profitant pas directement de la croissance économique qu'ils contribuent à créer.

Le S. M. N. I. G. doit être apprécié en fonction de besoins minima et réajusté à l'évolution normale du développement général.

Les instances chargées d'apprécier le S. M. N. I. G. devraient être appelées à réviser sans cesse le budget minimum vital selon des critères plus réalistes et mieux adaptés aux réalités humaines. Ces critères devraient englober les biens de consommation, les biens de culture et de civilisation.

Dans un concept rénové, le S. M. N. I. G. pourrait être un élément dynamique du Plan. Pour permettre d'adapter le développement aux besoins humains, il devrait :

1° Etre réajusté périodiquement au taux de croissance ainsi qu'à la hausse des prix ;

2° Maintenir le souci de faire disparaître les inégalités et disparités les plus graves.

De plus, la fixation du S. M. N. I. G. devrait se faire sans abattements de zones et à un taux identique dans toutes les professions.

Souhaitons que ceci soit réellement un des plus « fermes objectifs du IV^e Plan ». Car il y a des priorités sociales. Avant même de donner à certains plus de culture, plus de loisirs, plus de confort, il faut d'abord satisfaire les besoins élémentaires de tous, qui vont croissant avec la prospérité.

Jadis, en face des grosses fortunes, il y avait une masse misérable. Les rudes combats livrés depuis le début du siècle ont entraîné une amélioration des conditions de vie de l'ensemble. Mais la justice ne sera pas totale tant qu'une fraction de Français, restée au bas de l'échelle, en sera tenue à l'écart.

B. — ABATTEMENTS DE ZONES

La politique des salaires et la détermination du S. M. N. I. G. nous amènent à parler des abattements de zones. Or, ceux-ci, dans la mesure où ils sont légaux, devraient disparaître progressivement.

A leur création, les abattements de zones ont été une constatation de la disparité des salaires entre les diverses régions. Malgré une réduction progressive, nous sommes obligés de constater que cette disparité est encore grande actuellement. Ceci s'explique par la loi de l'offre et de la demande, dans un régime de libre discussion auquel sont justement attachées les organisations syndicales ouvrières.

C'est ainsi qu'en 1960, entre Paris et la moyenne « France entière », on enregistrait des écarts de salaires réels de l'ordre de 23 %, atteignant un pourcentage encore beaucoup plus impor-

tant pour certains départements. L'enquête du Ministère du Travail situait, au 1^{er} janvier 1962, les écarts moyens, dans la zone d'abattement la plus basse, à 25,4 %. Les 900.000 salariés de l'agriculture sont encore parmi les plus déshérités.

Si la disparité des salaires réels est le fruit de la libre discussion et la conséquence de la loi de l'offre et de la demande d'emplois, il faut constater que les abattements réglementaires de zones jouent sur le S. M. N. I. G. et sur le salaire de base servant au calcul des allocations familiales.

Ces abattements se sont considérablement réduits depuis plusieurs années, mais ils restent profondément injustes pour deux raisons principales :

1° L'enfant a les mêmes besoins dans toutes les localités et sur tout le territoire ;

2° L'abattement de salaires n'est pas une incitation à la revalorisation économique des régions faibles, mais une raison supplémentaire de régression, car l'ouvrier cherche alors à quitter les lieux pour s'assurer ailleurs une meilleure situation.

Economiquement et socialement, il est absolument nécessaire d'aboutir, le plus rapidement possible, à la disparition de ces abattements de zones.

IV. — LES PRESTATIONS SOCIALES

Dans la définition des objectifs généraux, l'introduction à l'exposé du plan insiste sur le nécessaire renforcement de la solidarité nationale au profit des catégories les plus défavorisées.

Par ailleurs, il est dit : que l'accroissement des revenus directs « rend moralement et politiquement nécessaires certaines actions sélectives en faveur des catégories les plus défavorisées de la population ». Ceci exige « une politique nationale des revenus » qui établira notamment le partage entre revenus directs et revenus indirects et *les transferts sociaux* nécessaires.

Deux grands problèmes sont alors abordés :

Les prestations familiales.

(P. 48, tome 1.)

La politique de prestations familiales engagée à la veille de la guerre reste nécessaire dans un pays qui est au-dessous de l'optimum de population et où un huitième des familles supporte, à l'instant présent, la charge de 60 % des enfants. Le retard pris par les prestations familiales sur d'autres éléments du revenu ne saurait donc être considéré comme définitif, et moins encore comme susceptible d'être aggravé. Cependant, les mesures à intervenir ne peuvent faire abstraction du contexte international, et notamment de l'harmonisation nécessaire entre les pays du marché commun.

Les personnes âgées.

(P. 49, tome 1.)

La situation des personnes âgées pose des problèmes auxquels toutes les sociétés modernes doivent faire face. Le progrès des techniques médicales et l'allongement de la vie humaine qui en résulte accroissent sans cesse la proportion des vieillards dans la population totale, tandis que l'évolution des structures familiales et des conditions matérielles de vie rendent plus difficile le maintien des solutions traditionnelles. En dehors des mesures destinées à l'habitation des vieillards, l'allocation de ressources complémentaires aux personnes âgées de plus de soixante-cinq ans paraît devoir être réalisée par palier.

Les procédures envisagées pour l'étude de ces questions sont prévues dans le cadre des instances du Plan. Il est indiqué par ailleurs (p. 48, tome 1) :

L'évolution des prestations sociales est soumise à la décision des pouvoirs publics. Toutefois, la complexité des mécanismes socio-économiques, les incertitudes de l'avenir, le souci des équilibres généraux de l'économie et de l'harmonisation européenne ne permettent pas l'adoption d'un programme rigide de transferts sociaux.

Il n'y a donc pas de programme des transferts sociaux. Les décisions seront prises d'année en année, en fonction des équilibres généraux de l'économie et du Marché Commun. Ceci est une lacune grave et la procédure employée amène certaines observations :

1° Observations quant aux *procédures et compétences*.

L'élaboration de la politique nationale des revenus, les lignes directrices de la politique sociale, les décisions relatives aux transferts sociaux sont confiées aux instances du Plan. Or, celles-ci s'arrogent des prérogatives qui ressortissent normalement au Parlement et d'instances spécialisées.

C'est au *Parlement* qu'appartiennent les options fondamentales qui déterminent la politique sociale. Celle-ci est d'abord un problème *politique de choix* et un problème de *législation* qui définit les droits et les obligations.

Les études et travaux préparatoires, les consultations sont du ressort des instances spécialisées et des organismes existants.

Le Conseil supérieur du Plan ne peut se substituer ni au Parlement ni à ces instances ou organismes ;

2° Observations sur le *contenu et la portée* des perspectives formulées.

Sont envisagés :

— une revalorisation des prestations familiales en raison du « retard pris en ce domaine » ;

— un effort particulier en faveur des personnes âgées, avec une allocation de ressources complémentaires pour les plus de soixante-cinq ans.

Cependant, des réserves sont faites pour l'appréciation générale des transferts sociaux en raison de « l'incertitude de l'avenir, du souci des équilibres généraux de l'économie et de l'harmonisation européenne ».

En fait, le caractère vague et très général des perspectives annoncées n'engage pas le Gouvernement dans une politique résolue de progrès social par accroissement des diverses prestations sociales (prestations familiales, prestations vieillesse et prestations de sécurité sociale).

La progression des prestations sociales est replacée dans le « contexte européen », ce qui peut s'expliquer. Mais ne peut-on pas craindre alors de se trouver simplement devant une déclaration d'intention ?

Vouloir aligner les *revenus indirects* des Français sur les revenus indirects des travailleurs des pays du Marché Commun marquerait une régression d'autant plus grave que les *revenus directs* (salaires) n'ont pas atteint en France les taux enregistrés dans certains pays voisins (Allemagne, Belgique par exemple).

Une *étude comparée* s'impose. Cette étude très délicate, nous le savons, en raison de la complexité des éléments qu'elle met en jeu, doit porter sur la situation réelle des salaires et des prestations sociales dans les divers pays du Marché Commun. Elle constitue le préalable à tout effort d'harmonisation. Les difficultés de telles enquêtes ne doivent pas donner de raisons suffisantes à la carence de toute information certaine.

La logique d'une politique d'harmonisation exigerait que celle-ci soit envisagée pour l'ensemble des salaires et non pas seulement pour les prestations sociales.

Maintenir le taux de croissance des revenus directs en rapport avec le taux de croissance du développement et subordonner l'accroissement des revenus indirects (prestations sociales) aux nécessités d'une harmonisation européenne risque de se traduire par une régression qui pèsera lourd sur l'avenir social et politique du pays.

Nos inquiétudes.

En définitive, le plan n'apporte aucune assurance que les avantages sociaux actuellement reconnus seront maintenus dans l'affrontement de la concurrence aiguë du Marché Commun. Il ne garantit pas aux masses laborieuses le statut social qu'elles ont acquis et qu'elles souhaitent améliorer encore.

Ce problème essentiel reste préoccupant. Notre devoir est de le poser.

Si l'on considère les difficultés soulevées par l'application des clauses sociales du Traité de Rome (égalité des rémunérations masculines et féminines, heures supplémentaires), on peut se demander quel espoir peut être fondé sur une harmonisation prochaine des législations et prestations sociales souhaitée par la France.

C'est pourquoi, en tout état de cause et sans attendre les voies et moyens envisagés dans le cadre du IV^e Plan, le Parlement devrait être saisi rapidement de projets concrets élaborés, après consultation des organismes compétents, sur le vu des conclusions des commissions instituées par les décrets des 8 et 10 avril 1960 pour l'étude des problèmes de la famille et de la vieillesse.

Nous ajouterons que les fonds préalablement destinés aux personnes âgées, lors de l'institution du Fonds national de solidarité financé en particulier par la vignette automobile, devraient, sans attendre de nouvelles dispositions faire l'objet d'attributions qui apporteraient déjà une amélioration aux ressources des plus déshérités. Lorsque fut créé, le 30 juin 1956, le Fonds national de solidarité, le Parlement accepta finalement de voter 140 milliards d'anciens francs d'impôts nouveaux qu'il crut affecter à l'amélioration du sort des vieux et qui représentaient 1/100 du revenu national de l'époque. Nous sommes loin actuellement de ce pourcentage !

V. — LES EQUIPEMENTS SOCIAUX

Le Plan donne la mesure aussi exacte que possible du revenu annuel de la Nation.

Les ressources du Pays (production totale, augmentée des importations, diminuée des exportations) sont évaluées à 265 milliards de nouveaux francs pour 1961 et devraient atteindre 329 milliards de nouveaux francs à la fin du Plan, soit une augmentation de 64 milliards de nouveaux francs.

La consommation absorberait la grande part de ces ressources :

- 206 milliards de nouveaux francs sur 265 milliards en 1961 ;
- 252 milliards de nouveaux francs sur 329 milliards en 1965.

Ce qui n'est pas destiné à la consommation se trouve dirigé vers les investissements d'ordre économique ou d'ordre social.

Les investissements économiques, c'est-à-dire les équipements directement productifs réalisés par les entreprises privées et publiques progressent nettement plus vite que la production intérieure brute (28 % au lieu de 24 %).

Les investissements en logements connaîtront une progression sensiblement comparable à celle de la production intérieure brute.

Les autres investissements sociaux, dont l'Etat ou les collectivités locales sont en général les maîtres d'œuvre, constitueront l'élément dont la progression sera la plus rapide (+ 50 %).

C'est ainsi qu'auprès de la grande masse des biens allant à la consommation, le IV^e Plan prévoit que l'accroissement du revenu national de 1962-1965 ira pour un peu plus du quart à l'investissement, soit environ 17 milliards de nouveaux francs sur 1964. Les 17 milliards se répartiraient en 10 milliards environ pour les investissements économiques et 7 milliards environ pour les investissements sociaux y compris le logement.

L'impulsion donnée aux investissements et spécialement aux *équipements collectifs* conditionne l'avenir. C'est un des aspects les plus positifs du IV^e Plan.

Sous la rubrique « *investissements sociaux* », le IV^e Plan comprend des choses très diverses :

— le logement, prévu pour près de la moitié des sommes à investir ;

— l'ensemble des équipements collectifs (éducation nationale, équipement sportif, santé publique, recherche scientifique, équipement culturel, équipement urbain et rural, travaux publics, etc.).

Il est difficile de catégoriser exactement les diverses sortes d'équipement et beaucoup de ces problèmes seront traités en détail par les rapporteurs techniques.

En matière *scolaire, universitaire et sportive*, les investissements accusent une progression moyenne de plus de 72 % par rapport au III^e Plan, mais cette progression est encore insuffisante au regard des besoins réels. Pour les autorisations de programme, la Commission de l'équipement scolaire avait prévu 14,4 milliards de nouveaux francs pour faire face aux besoins réels ; le chiffre retenu est de 12 milliards ce qui marque un abattement de 17 %.

En matière *d'équipement sanitaire et social*, il me sera permis de faire rapidement quelques observations, laissant à M. le docteur Plaît le soin d'entrer dans le détail des travaux de la Commission :

1° L'équipement sanitaire et l'équipement social ne sont pas distingués. Toutefois, on envisagerait 80 % pour le premier et 20 % pour le second ;

2° L'équipement social (hôtels maternels, crèches, etc.) est notoirement insuffisant ;

3° Les crédits pour l'équipement sanitaire sont de 3,7 milliards de nouveaux francs alors que le Ministère de la Santé publique souhaitait 9 milliards.

L'équipement hospitalier apparaît ainsi très insuffisant, surtout en ce qui concerne l'équipement hospitalier rural ;

4° Le programme d'investissement pour le logement des personnes âgées est important. Il devrait cependant être confronté avec les conclusions du rapport Laroque ;

5° Les investissements prévus pour les foyers de jeunes travailleurs et de travailleurs sont nettement insuffisants ; 3.200 places nouvelles sont envisagées pour des besoins estimés à 60 ou 70.000 ;

6° Une attention particulière devrait être apportée aux questions relatives au recrutement des personnels, à leur rémunération et à l'amélioration de leurs conditions de travail.

*

* *

Placé dans le contexte des années écoulées depuis la Libération, le programme d'équipement sanitaire et social apparaît en nette progression. Cependant, il est encore insuffisant pour faire face aux transformations profondes des structures humaines et sociales de la Nation.

Le premier Plan d'équipement et de modernisation n'avait fait aucune part à l'équipement sanitaire et social. Il était trop préoccupé par l'urgence des tâches de reconstitution de l'appareil économique et industriel du pays.

Le deuxième plan (1954-1957) prévoyait le financement par l'Etat, à un taux de 40 %, d'environ 72 milliards d'anciens francs de travaux pour les aménagements sanitaires et 12,1 milliards de travaux (dont 4.614 millions de subventions de l'Etat) en matière sociale.

Le troisième plan (1958-1961) a porté la somme globale de ces crédits à 120 milliards d'anciens francs. Mais il ne reçut pas la sanction d'une loi-programme en 1958 et celle du 31 juillet 1959 a porté sur les années 1961 et 1962, c'est-à-dire sur une année de plus que cela était prévu.

C'est pourquoi, avec M. le Rapporteur de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, nous pouvons dire « qu'entre 1945 et 1961, les mesures prévues pour le soulagement des misères humaines, l'aide aux vieillards et handicapés de tous ordres, l'action médico-sociale sous toutes ses formes, la protection de la santé publique, ont été notoirement insuffisantes et que le budget social de la Nation n'est pas à la mesure du développement économique et de l'accroissement du produit national brut ».

Les crédits d'équipement sanitaire et social prévus dans le IV^e Plan s'élèvent à un total de 3.700 millions de nouveaux francs, dont 1.400 millions à la charge de l'Etat. Ils représentent une amélioration considérable, puisqu'ils sont triplés par rapport à ceux prévus dans le III^e Plan. Mais la comparaison avec les crédits engagés dans le passé ne doit pas faire illusion, car ils sont, hélas ! encore très insuffisants pour satisfaire aux besoins grandissants.

Nous nous permettrons de reproduire un tableau déjà publié dans l'excellent rapport de M. Fréville à l'Assemblée nationale, car ce tableau montre bien *la place exacte du budget social dans l'ensemble des revenus de la Nation.*

DESIGNATION	1960	1961	1962
	(En millions de francs courants.)		
Produit national brut.....	285.000	308.000	330.200 (prévision).
Budget social de la Nation (moins les crédits d'équipement)	56.847 (soit 19,95 % du produit national brut).	63.547 (soit 20,63 %).	68.558 (soit 20,75 %).
Prestations familiales.....	10.272 soit 3,64 % du produit national).	11.206 (soit 3,63 %).	12.580 (soit 3,5 %).
Crédits d'équipement sanitaire et social prévus au IV ^e Plan.	3.700 pour 4 ans soit, par an : $\frac{3.700}{4} = 925$ correspondant à 0,26 % du produit national brut de 1962.		

Les chiffres prouvent incontestablement que le *budget social de la Nation* est en stagnation, que la part des *prestations familiales* est en régression et que les *crédits d'équipement sanitaire et social* correspondent à une part infime du produit national brut.

*
* * *

Il n'est pas possible de parler des équipements sociaux sans évoquer le *problème du logement*.

Cependant, pour éviter le chevauchement et les crédits avec les rapports techniques qui suivront, nous n'examinerons que *l'aspect social* de la question.

La Construction et son financement sont des faits d'ordre économique, mais le logement et son prix sont des phénomènes à résonance et à conséquences sociales. C'est cet aspect qui intéresse notre Commission des Affaires sociales.

Il n'est pas de notre compétence de décider si le chiffre de 350.000 logements à mettre annuellement en chantier en France en 1965 est suffisant eu égard à la capacité totale d'investissement du pays, au potentiel des entreprises du bâtiment et

à la charge financière que l'Etat doit supporter. Mais il nous apparaît comme très insuffisant du point de vue des besoins d'une population qui s'accroît, qui se déplace en fonction du marché de l'emploi et qui aspire normalement à profiter du mieux-être, fruit du progrès technique. Les besoins de notre pays en logements sont à la fois quantitatifs et qualitatifs. Mais nous craignons — à l'inverse d'un optimisme qui commence à s'afficher dans certains milieux administratifs et financiers — que l'aspect quantitatif soit pour longtemps encore le plus préoccupant.

Le IV^e Plan met, en cette matière essentiellement, l'accent sur deux points :

- réaliser l'unité du marché du logement dans son ensemble ;
- amener tous les ménages à consacrer à leur logement une part normale de leurs ressources.

Remettre en ordre le prix des loyers, développer l'aide personnalisée aux occupants et éliminer les contraintes qui s'opposent au libre choix du logement, tels sont les moyens essentiels de cette politique.

Nous ne cacherons pas que ces directives, à première vue fort attrayantes, nous inquiètent par ce qu'elles recouvrent d'inadaptation sociale.

Depuis longtemps on se plaint en France que les familles ne consacrent pas une part suffisante de leurs revenus pour se loger. Les auteurs du Plan voudraient que cette part soit de 10 %. Ont-ils pensé en demandant cela que, comme je le dis plus haut, le salaire annuel moyen des secteurs privés et semi-publics était en 1960 de 7.701 NF pour la France entière et d'environ 6.500 NF pour la province ?

Croit-on vraiment que lorsque les familles auront consacré 10 % de leurs salaires — soit 65 NF par an — ou même un peu plus si on admet que dans certains cas il y a double salaire et allocations familiales — le problème des loyers sera réglé en France ? Nous aurions aimé lire dans un paragraphe du Plan que ce problème des loyers est lié à la politique salariale et doit être fonction de l'amélioration du pouvoir d'achat des travailleurs. Il est exact que, dans des pays comme les U. S. A., les sommes consacrées au logement sont plus élevées. Mais si l'on considère que l'ouvrier non qualifié américain gagne environ 2.000 NF par mois, il lui est aisé de consacrer 500 NF pour son loyer quand on sait qu'il ne dépense que 500 NF pour sa nourriture et qu'il lui reste 1.000 NF pour ses dépenses frivoles.

Nous sommes bien d'avis qu'il faut payer le logement à son juste prix, celui-ci étant fonction du coût de la construction, des

frais de gestion et d'entretien, d'une rentabilité appréciée sur des bases raisonnables. Mais il faut aussi tenir compte des possibilités des occupants.

C'est alors qu'intervient la notion d'aide. Le Plan préconise que l'aide à la construction dite « aide à la pierre » fasse place à l'aide personnalisée aux occupants. Ceci conduirait à transformer très profondément l'actuelle allocation-logement. Se généralisant, elle ne pourrait plus demeurer ce qu'elle est actuellement : un secteur des prestations familiales et une redistribution de salaire différé. Elle serait obligatoirement fiscalisée, avec les inconvénients qui en découlent. L'aide personnalisée suppose une gestion très lourde. Il faut apprécier chaque année le montant du loyer payé, la composition du foyer et ses ressources. Les services du Ministère des Finances nous avaient indiqué en 1961 que la gestion de chaque dossier d'allocation-logement coûtait, du fait de cette complexité, 70 NF par an ; ils se servaient de cet argument financier pour s'opposer, à l'époque, à la personnalisation des allocations familiales. L'aide à la pierre a certes des inconvénients car elle profite essentiellement au propriétaire, tandis que le locataire qui n'a pas d'enfants ou qui n'en a plus en âge de lui permettre de prétendre à l'allocation-logement n'est pas aidé — sauf s'il est âgé et dispose de très faibles ressources. Mais elle permet un contrôle des prix de revient des constructions neuves et devrait se compléter d'un contrôle des prix de location des immeubles du secteur dit « privé » construits avec l'aide de l'Etat.

Nous craignons surtout que le prétexte d'une généralisation de l'aide personnalisée à l'occupant ne porte un coup fatal au secteur de la *construction sociale* et en particulier au secteur H. L. M. Nos craintes s'appuient sur la constatation d'une évolution qui se sent déjà et sur la lecture d'un certain nombre d'articles écrits par des personnes qui ont largement contribué à la préparation des travaux de la Commission de l'habitat du Plan. N'est-ce pas M. Georges Mesmin qui écrit dans la *Revue Politique* (mai 1962) :

Le risque est donc que, devant une acuité moins grande des besoins, la stagnation ne se réinstalle dans certaines régions de province, comme on l'a vu dans les années 30, au cours desquelles des logements neufs restaient vides alors que la population était, dans l'ensemble, mal logée...

Les institutions en matière de logement se caractérisent essentiellement par l'absence d'unité du marché. Cette fragmentation est due à deux phénomènes générateurs de distorsions :

— existence d'un patrimoine immobilier ancien très important, soumis à une réglementation particulière (taxation des loyers et droit du locataire au maintien dans les lieux) ;

— existence dans le patrimoine immobilier neuf d'un « secteur social », composé de logements (H. L. M. et logécos) dont la construction se trouve avantagée par une aide particulièrement substantielle des pouvoirs publics et qui, en contrepartie, sont soumis à une réglementation très stricte (normes, coûts de construction, loyers, ressources de la clientèle).

Ce sont ces deux phénomènes qui, s'opposant à la création d'un véritable marché, empêchent la demande solvable de se porter au niveau souhaitable pour que chaque famille trouve une habitation correspondant à ses besoins...

Mais, au fur et à mesure que le climat de pénurie cédera la place à un climat de détente, que la demande « quantitative » sera remplacée par une demande « qualitative », la concurrence faite par les secteurs privilégiés risque de s'aggraver considérablement. La demande de renouvellement étant moins impérative, les candidats à de nouveaux logements auront de nouveau le loisir de choisir la formule la moins chère.

La conjoncture nouvelle qui est celle des cinq prochaines années interdit désormais le recours simultané à des politiques d'inspirations contradictoires. En période de crise généralisée, il était possible d'essayer de développer simultanément le secteur social et le secteur de construction libre (ou moins aidée par l'Etat). Cette politique de « progression sur deux fronts » sera de moins en moins praticable, car désormais ce qui est fait dans un des secteurs risque de nuire irrémédiablement à l'autre.

Il faut donc choisir entre la généralisation progressive du secteur social et le retour progressif à une économie de marché...

Il faut au moins essayer d'éviter la polarisation vers le logement social en remettant systématiquement en cause tous les mécanismes qui poussent à cette polarisation.

Dans le secteur des H. L. M. cela implique que les prêts consentis par l'Etat à 1 % en quarante-cinq ans cessent d'augmenter plus vite que les moyens financiers distribués à des taux plus élevés. Cela implique également qu'au sein de la masse des crédits accordés aux organismes d'H. L. M. une part croissante soit affectée au nouveau secteur I. L. N. (immeubles à loyer « normal ») : au fur et à mesure de l'amélioration du niveau de vie, il est logique, en effet, que ce secteur prenne de l'importance par rapport au secteur H. L. M. ordinaire.

Préalable indispensable à une relance de la politique de remise en ordre des loyers anciens, l'extension du champ d'application de l'aide personnalisée est aussi la contrepartie inévitable de toute tentative pour freiner un développement trop prononcé et en définitive malsain, de la construction « sociale ».

Il n'est que temps, car les institutions actuelles justifiées dans une certaine mesure en période de pénurie, sont devenues réellement inadaptées. Elles risquent maintenant d'entretenir artificiellement la crise, alors que les conditions économiques permettraient de la résoudre rapidement.

Ces conceptions nous inquiètent car elles partent de considérations qui nous paraissent dangereusement optimistes sur la disparition de la crise du logement et qui méconnaissent la faiblesse du pouvoir d'achat des salariés, surtout en province.

Même en construisant 350.000 logements par an, on n'arrivera pas à avoir résorbé en 1965 le retard accumulé par plus d'un demi-siècle d'imprévoyance... Et en 1965 commencera la vague de nuptialité qui correspondra à la vague de naissances de 1945-1946.

Nous espérons donc que le rythme prévu sera dépassé pour le plus grand bien des candidats à un logement sain et des participants de la profession du bâtiment, l'une des régulatrices de notre écono-

mie. Mais nous demandons que la politique des loyers et d'aide au logement soit liée à une politique d'évolution du pouvoir d'achat des travailleurs et des familles.

VI. — LE PLAN SOCIAL QUI NOUS EST SOUMIS

1. Perspectives globales.

Au terme de cette étude nous ferons un bref rappel des observations pratiques faites par la Commission des Affaires sociales. Il est vrai que ces observations ne peuvent avoir qu'une apparence de vœux puisqu'il paraît impossible de modifier le texte qui nous est soumis.

Cependant, elles conservent toute leur valeur pour la préparation des futurs documents.

1° *L'information et les statistiques* sur lesquelles s'appuie toute la planification devraient être améliorées dans leurs techniques par la modification des structures administratives et institutionnelles existantes en ce domaine.

Ces informations devraient être largement diffusées par tous les moyens appropriés et présenter toujours un caractère d'objectivité qui les rendent utilisables par tous ;

2° *La consultation du Parlement* devrait intervenir à un moment où il pourrait encore influencer les grandes options politiques qui déterminent l'orientation du Plan.

Les modalités de cette consultation devraient favoriser de larges débats sur les différents choix possibles et souhaitables. Ceci par une meilleure information du Parlement et par des liens organiques à créer entre le Parlement et le Conseil économique et social ;

Nous nous félicitons à cet égard de l'amendement apporté par l'Assemblée Nationale.

3° *La représentation des consommateurs et des salariés* aux instances du Plan devrait être accrue.

Des experts de l'emploi pourraient être adjoints aux experts économiques dans les commissions de modernisation ;

4° *Les structures de l'économie* devraient pouvoir évoluer vers le partage des responsabilités et vers l'association des travailleurs aux décisions de l'économie, ceci au niveau de l'entreprise comme au niveau des instances régionales et nationales ;

5° *Les instances du Plan* doivent être maintenues dans leur compétence et ne pas se substituer aux instances politiques ni aux organismes spécialisés en vertu de la loi.

L'avenir de nos structures démocratiques serait engagé si le plan tendait à renforcer le pouvoir économique au détriment des forces sociales ou du pouvoir politique ;

6° *L'emploi.*

Les données et perspectives sur l'emploi constituent une des parties les plus faibles du Plan :

— les statistiques et informations sont fragmentaires et incomplètes, elles sont inexistantes au niveau des qualifications ;

— le grand problème de l'immigration de travailleurs étrangers n'est pas suffisamment étudié ;

— les conditions requises pour permettre une certaine fluidité de la main-d'œuvre sont à peine évoquées ;

— il n'est pas parlé des problèmes humains et sociaux dans les cas de transferts et de reconversions économiques.

Seule la nécessité de développer la formation professionnelle est nettement soulignée mais les moyens préconisés apparaissent encore insuffisants. Tous les autres moyens susceptibles d'améliorer la productivité du travail sont passés sous silence.

L'immense problème de l'emploi et celui de la durée du travail sont à reprendre. Des experts éprouvés devraient être attachés à ces études délicates ;

7° *Le S. M. N. I. G.*

Il faut noter la volonté d'assurer le relèvement du salaire minimum national interprofessionnel garanti qui serait calculé désormais en fonction du taux de croissance et de l'augmentation des prix avec le souci d'améliorer le niveau de vie des groupes les plus défavorisés.

Mais les instances du Plan s'arrogent compétence en un domaine qui ressort actuellement du Conseil supérieur des conventions collectives et du Parlement.

Aussi conviendrait-il que des dispositions législatives puissent intervenir à très bref délai. Ces dispositions devraient tendre à l'égalisation des salaires agricoles et industriels et à la suppression des abattements de zones.

8° *Politique des salaires.*

C'est un problème très important qui est soulevé. On remarque une orientation tendant à instaurer une *politique dirigée* de salaires qui se substituerait à la libre négociation des conventions collectives inscrite dans le droit actuel, le développement de cette politique étant alors confié aux instances du Plan.

Ceci pose un grand problème de politique sociale et un grave problème de compétence.

9° Prestations sociales.

Ici aussi se pose un problème de compétence, le Plan s'arrogeant des prérogatives qui ressortissent du Parlement et d'organismes spécialisés.

Le relèvement des prestations sociales est envisagé pour la famille et pour les personnes âgées.

Cependant le relèvement d'ensemble des prestations sociales reste subordonné aux nécessités d'une harmonisation des législations sociales dans les pays du Marché Commun.

Ceci constitue un danger de régression du statut social des salariés sans garantie de voir les salaires directs accrus au-delà du taux de croissance fixé.

En réalité les *prestations sociales* constituent une part du salaire. Elles sont des *revenus indirects et différés qui devraient suivre la progression du taux de croissance*.

2. Conclusions.

Le IV^e Plan a suscité et suscite encore des controverses multiples sur son orientation, ses méthodes d'élaboration et ses possibilités d'insertion dans le contexte occidental d'économie libérale. Mais sa nécessité apparaît indiscutable ; telle est la première remarque qu'il est possible de dégager à l'examen des textes.

C'est pourquoi le Plan doit non seulement devenir « la grande affaire de la France », mais aussi « l'affaire de tous les Français ». Aussi voudrions-nous lui apporter notre contribution et l'aider à réaliser ses objectifs. Ceci explique pourquoi les commissions parlementaires, tout en regrettant n'être saisies qu'après coup, se sont penchées attentivement et avec grand intérêt sur les textes qui leur étaient soumis.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir épuisé le débat. Mais peut-être aurons-nous contribué à débarrasser le IV^e Plan de l'excès d'honneur comme de l'excès d'indignité dont il est parfois accablé. Et puis, qui sait, nos remarques serviront peut-être aussi à mieux préparer les objectifs futurs.

La planification connaît aujourd'hui une vogue dont on doit se féliciter. Il faut le reconnaître, le libéralisme classique cède maintenant la place aux notions d'économie « dirigée », ou tout au moins « orientée ».

A l'opposé, les milieux syndicalistes aussi savent que le monde du travail trouve son intérêt à l'expansion de l'économie et que cette expansion, pour être satisfaisante, implique un développement harmonieux, donc un plan.

Mais la planification, instrument de progrès économique, n'est pas le progrès en soi. Il faut aussi lui proposer des objectifs.

A des titres divers, nous comprenons le développement économique, mais comment en tirer profit ? Comment répartir le bénéfice de ce développement ? A quelle forme de société et de civilisation nous conduira l'évolution économique projetée ? En fait, peut-on fixer des objectifs sociaux au progrès économique ? Telle est la véritable question qu'il convient de poser, car nous ne considérons pas la justice sociale comme acquise à la seule faveur de l'expansion économique.

Le volume de l'expansion pourrait être considérable alors que l'inégalité et la misère seraient encore le lot et les plaies d'un régime.

L'idéal repose dans la réalisation d'objectifs sociaux assurant une meilleure satisfaction des besoins de la collectivité et constituant déjà des options sur les formes futures de société et de civilisation.

C'est pourquoi nous disons que les objectifs sociaux doivent avoir la primauté sur les objectifs économiques. S'il en est ainsi, le Plan ne peut plus être considéré comme une simple technique, car il est devenu indissociable des fins sociales. Mais nous craignons que le Plan qui nous est présenté soit *plus économique que social*, ce qui le situe dans un curieux mélange d'audace et de timidité.

*
* * *

Incontestablement, le monde se transforme à une allure accélérée, sous nos yeux étonnés. Mais la révolution qui se fait n'est ni politique, ni sociale, elle est avant tout technique. C'est sur le plan matériel qu'elle triomphe.

Sans doute, faut-il mettre au compte du progrès technique une grande partie des améliorations reconnues dans les conditions de vie et de travail au cours des cinquante dernières années. Mais le *progrès social*, si intéressant qu'il soit n'en reste pas moins *très en retard sur le progrès technique*. Tout cela parce que les possibilités immenses offertes par le progrès technique sont en grande partie *gaspillées ou détournées*.

Le véritable problème est de savoir si les techniques que nous voyons se développer et se perfectionner, ces techniques qui, dans un monde perturbé par les passions et les intérêts contradictoires, n'ont pas réussi à se situer à leur vraie place, vont devenir pour les familles et pour les individus, surtout pour les plus faibles, *des techniques de libération* et non d'asservissement, *des techniques d'enrichissement culturel* et non d'avilissement moral, *des techniques de création* et non de destruction.

Tout ceci constitue une politique. C'est le devoir des parlementaires de le dire.

Un système économique, social et politique, qui serait incapable de créer les conditions favorables à un réel épanouissement de la personne et de la famille irait à l'encontre de la démocratie véritable, car il mépriserait les possibilités de prise de responsabilités des groupes intermédiaires.

*
* *

C'est la recherche généralisée du mieux-être qui peut être considérée comme étant l'ouverture humaniste du développement économique. Mais cette recherche pose encore d'innombrables questions.

Que peut-on attendre du progrès à venir, de la technique et de la productivité ? Produire autant en travaillant moins ? ou produire de plus en plus, mais produire quoi ?

A ce choix s'ajoutent ceux qui concernent la réalisation et le financement des besoins. Dans quel cadre seront-ils satisfaits ? Au sein de la famille... sur le marché... dans un groupe coopératif ?... Comment seront-ils assurés ? Par l'augmentation des salaires et la possibilité d'accéder aux produits les plus divers et de meilleure qualité ? ou par des services collectifs s'étendant à des secteurs de plus en plus nombreux ?

Cet ensemble de remarques ne vise pas seulement à modérer quelques illusions. Il permet, du point de vue technique, de tracer une limite plus précise entre le souhaitable et le possible et de définir les conditions d'une planification efficace. Il permet, enfin, d'éviter l'erreur de calcul politique consistant à polariser exclusivement sur le Plan les exposés et les actions de ceux qui visent bien au-delà d'une organisation économique plus rationnelle.

Cet effort de lucidité et de prise de conscience est lui aussi démocratique.

*
* *

Non seulement la planification est bonne, mais elle est nécessaire. Cependant, la planification française, n'étant pas autoritaire, exerce surtout son pouvoir par l'incitation. Or, le caractère non coercitif de l'incitation exige l'adhésion des hommes et ceci est bien. Mais il convient alors d'associer le plus grand nombre au but recherché (économistes, techniciens, politiques, syndicalistes, familiaux, professionnels, etc.). Telle est la base même d'une planification démocratique.

Car le Plan doit aussi avoir un rôle d'information et d'éducation. C'est pourquoi il importe qu'il ne soit pas entre les mains des seuls techniciens, mais qu'y participent les représentants des groupes politiques, sociaux et économiques.

Toutefois, la planification ne sera valable que si elle est *mise au service de l'Homme*. Les meilleures techniques, les meilleures finances resteront toujours sèches et sans âme, si elle ne servent pas la seule grande valeur qui est « l'Homme ».

La finalité du développement économique doit être la promotion de l'homme et son épanouissement. Cette finalité orientera les choix relatifs aux objectifs, aux moyens et aux étapes du développement. Elle permettra de discerner quelles sont les institutions les meilleures qu'il convient de mettre en place.

Le progrès scientifique et technique, le développement économique, de meilleures conditions de vie sont les éléments positifs d'une civilisation. Ils ne sont, en aucune matière, des valeurs suprêmes, mais ils sont essentiellement des moyens en vue de la valeur absolue.

*

* *

Si le bien-être, le mieux-vivre, ne peut constituer l'objectif terminal du développement, il reste qu'il existe des seuils de vie matérielle en dessous desquels l'homme ne peut accéder normalement aux biens de l'esprit. Ce sont les seuils de sous-humanité qu'il est indispensable de faire franchir à toute une couche de la population par un développement économique approprié. Avant tout autre objectif (puissance économique, prestige national et international, satisfaction des besoins de quelques catégories privilégiées) il y a un niveau de vie minimum à atteindre qui comporte la satisfaction des besoins primaires (alimentation, logement, habillement, instruction), la possibilité pour chacun d'employer ses forces dans un travail rémunérateur qui lui permette une vie décente (création

d'emplois, salaires justes, système de garanties contre les diverses insécurités) et, pour les personnes âgées, la garantie d'une vieillesse décente par une solidarité nationale réelle.

A partir de ces objectifs minima, qui se présentent comme des impératifs de conscience, le développement économique doit rechercher l'accession progressive de tous à un bien-être plus justement réparti : « l'organisme économique et social sera sainement constitué et atteindra sa fin, alors seulement qu'il procurera à tous et à chacun de ses membres tous les biens que les ressources de la nature et de l'industrie, ainsi que l'organisation vraiment sociale de la vie économique, ont les moyens de leur procurer ».

Mais la satisfaction des besoins matériels immédiats ne peut cacher les préoccupations du long terme et l'attente de la génération future. Si, à un moment donné, les biens produits par une population doivent être plus justement distribués entre tous ses membres, les responsables du développement économique doivent aussi penser à l'équipement nécessaire du lendemain. A côté d'une meilleure répartition du revenu national actuel, il y a le délicat mais indispensable équilibre à établir entre la consommation et l'investissement. Ceci est une question de justice et de solidarité entre générations successives.

* * *

C'est sans doute parce que furent négligés les problèmes humains, ce qui est plus critique encore dans le cas de récession, que nous avons connu récemment le *drame de Decazeville*.

Le conflit de Decazeville fut le cri d'alarme d'une région déprimée qui s'impatiait de ne voir proposé aucun plan précis pour la réanimation de son économie. Avec les mineurs, et derrière eux, c'était toute la population locale qui voulait sortir de son incertitude, savoir ce qui pouvait être fait, comment et dans quels délais ?

La nécessité du dialogue était alors indispensable car les travailleurs ont le droit d'être informés à temps des fluctuations prévues dans la marche d'une industrie. Ils doivent pouvoir collaborer à l'établissement des plans de transformation ou de reconversion.

Mais Decazeville a posé un problème d'ordre plus général, celui des reconversions et mutations de travailleurs d'une industrie

vers une autre. La question est la suivante : les travailleurs seront-ils associés à la marche du progrès économique et aux transformations qui en résultent, ou devront-ils subir les conséquences des reconversions industrielles étudiées et décidées en dehors d'eux. En ce qui nous concerne nous n'admettons pas la deuxième hypothèse.

Les conversions industrielles, nécessaires dans certains cas, ont des répercussions inévitables sur les conditions de vie et de travail. A côté des élaborations techniques, elles exigent une préparation psychologique et la prise en considération des problèmes humains. Les conversations avec les milieux intéressés, même si elles sont difficiles, sont seules susceptibles d'éviter bien des raidissements et de contribuer à créer le climat de confiance indispensable.

Le Plan prévoit, qu'en cas de carence de l'initiative privée, les pouvoirs publics, après étude des raisons de cette carence, pourront être amenés à intervenir directement, dans une branche ou dans une région, sous des formes diverses.

Ceci est essentiel et ne doit pas rester lettre morte car nous ne voulons pas revoir, en d'autres lieux, ce que nous avons malheureusement connu les mois derniers à Decazeville où notre Commission a envoyé une délégation.

*
* *

En donnant la promotion de l'Homme comme finalité au développement économique, il ne s'agit pas de le réduire à une somme de besoins matériels à satisfaire ; ce serait méconnaître sa dignité et ses aspirations profondes.

Or, la dignité de l'Homme vient d'abord de ce qu'il est un être doué de raison et d'intelligence. C'est pourquoi sa promotion s'opère aussi dans l'ordre des savoirs. Un certain niveau socio-culturel est nécessaire pour la progression harmonieuse d'une économie.

La liberté caractérise aussi la personne humaine et la promotion doit tenir compte de cette liberté. La société économique est une société d'hommes libres et non d'esclaves, ces esclaves fussent-ils pourvus d'amples satisfactions matérielles.

Mais cependant il ne s'agit pas d'une conception individualiste et erronée de la liberté, car l'Homme est aussi un *être social* appelé à vivre en société et à s'unir aux autres pour des tâches constructives.

Le développement économique constitue une occasion privilégiée pour promouvoir l'homme social et mettre en place les structures de rencontre où l'unité s'élabore par des dialogues et des affrontements dans les travaux réalisés en commun.

L'aspect de coopération est en même temps une des conditions du développement économique. Sans l'adhésion de tous à un objectif adopté en commun, sans le rassemblement des énergies autour d'une même tâche, il ne saurait y avoir de développement continu. L'expansion ne peut être le fait de quelques leaders, techniciens de l'économie et responsables sociaux, qui voudraient arracher le pays à la stagnation et provoquer la nécessaire accélération du progrès. Il faut que toute la Nation se sente concertée et soit appelée à coopérer.

Condition de l'expansion, cette prise de conscience d'une solidarité de tous en face d'un avenir à forcer est en même temps un des buts les plus élevés du développement. Celui-ci doit être créateur de solidarités humaines ; solidarité entre les secteurs de production (agriculture et industrie en particulier) entre les classes sociales, entre les générations, entre les pouvoirs publics et les responsables privés. Il ne suffit pas d'affirmer cette solidarité, il faut la rendre visible par des institutions adaptées.

Ces considérations d'ordre philosophique surprendront peut-être au terme d'un rapport de caractère économique et technique. Mais il nous est apparu nécessaire d'avoir une vision humaine du développement économique. Tel était, sans doute, le rôle de votre Commission des affaires sociales.

Par la nature de ses objectifs le IV^e Plan marque incontestablement un « nouveau départ ». Ses auteurs ont-ils en vue la finalité sociale dans toutes ses exigences ? Si oui, nous les aiderons de toutes nos forces pour leur permettre d'atteindre l'objectif le plus rapidement possible. Si non, nous leur demanderons de revoir leurs conceptions.

Dans nos débats, comme dans notre action, nous mettrons tout en œuvre pour faire du plan de développement économique un instrument de progrès et surtout de progrès social.