

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1981.

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le **projet de loi** ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE *approuvant le Plan intérimaire pour 1982 et 1983.*

Par M. Pierre LOUVOT,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; André Rabineau, Victor Robini, Louis Boyer, Jean Chérioux, vice-présidents ; Roger Lise, Jacques Bialski, Hubert d'Andigné, Hector Viron, secrétaires ; Jean Amelin, Pierre Bastié, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Charles Bonifay, Pierre Bouneau, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Henri Collette, Michel Crucis, Georges Dagonia, Charles Ferrant, Marcel Gargar, Jean Gravier, André Jouany, Louis Jung, Louis Lazuech, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bernard Lemarié, Pierre Louvot, Jean Madelain, André Méric, Mme Monique Midy, MM. Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Bernard Pellarin, Raymond Poirier, Henri Portier, Paul Robert, Gérard Roujas, Pierre Sallenave, Louis Souvet, René Touzet, Georges Treille, Jean Varlet.*

**Voir les numéros :**

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 576, 607, 592, 597, 599, 603 et in-8° 75.

Sénat : 118 (1981-1982).

---

**Plan.** — Assurance maladie - Assurance vieillesse - Budget de l'Etat - Chômage : indemnisation - Collectivités locales - Congés et vacances - Coopération et développement - Départements et territoires d'outre-mer - Droit du travail - Durée du travail - Emploi et activité - Entreprises - Environnement - Formation professionnelle et promotion sociale - Industrie - Logement - Nationalisations - Politique économique et sociale - Politique extérieure - Politique industrielle - Prix et concurrence - Qualité de la vie - Recherche scientifique et technique - Santé publique - Sécurité sociale - Solidarité nationale - Travail.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>CHAPITRE I. — Un bilan à nuancer sérieusement</b> .....	<b>9</b>
1. — <i>Dans un contexte international difficile, la situation de la France n'a pas été des plus défavorables</i> .....	11
A. — Une croissance supérieure à celle des autres pays européens ....	12
B. — Le progrès continu du niveau de vie des Français .....	13
• L'évolution des prix .....	13
• L'évolution du pouvoir d'achat des Français .....	14
• La croissance de la consommation des ménages .....	16
C. — La France a créé des emplois et l'ampleur du chômage a été moindre que dans d'autres pays .....	17
• Création d'emplois .....	17
• Augmentation sensible du chômage mais moins dramatique que chez nos voisins .....	18
II. — <i>Le bilan du projet de plan ignore les aspects positifs de la politique précédente</i> .....	20
A. — Le respect préservé des grands équilibres .....	20
B. — Des progrès très sensibles en matière sociale .....	21
a) L'ampleur des transferts sociaux et les progrès de la protection sociale .....	21
b) L'adoption d'un nombre important de réformes .....	22
• Droit du travail .....	23
• Sécurité sociale .....	23
• Droits des femmes .....	23
c) La réduction des inégalités .....	23
<b>CHAPITRE II. — Le Plan intérimaire : une priorité du social sur l'économique</b> ....	<b>27</b>
1. — <i>L'emploi : la priorité du Plan de deux ans. Un discours ambitieux, des solutions techniques déjà vues et des tendances inquiétantes</i> .....	27
A. — Le chômage « situé » .....	28
1. Le constat .....	28
2. Les causes principales .....	28
3. La France dans une position moyenne .....	29
4. Un système d'indexation du chômage qui a permis de parer aux conséquences sociales les plus graves de la crise ..	30
a) La réforme de 1979 : un « volet positif » .....	30
b) Les problèmes non réglés .....	30

	Pages
B. — Le Plan « emploi » du Gouvernement : un appel aux entreprises privées conjugué à des orientations plus dirigistes .....	31
1. L'appel aux entreprises privées : la reprise temporaire de formules techniques déjà utilisées dans le passé .....	32
a) Le Plan « avenir-jeunes » : la reprise de dispositions anciennes trop injustement décriées .....	33
• Le bilan des pactes pour l'emploi .....	33
• Les modifications introduites par le Plan « avenir-jeunes » .....	34
b) Les contrats de solidarité : une incitation plus forte à l'emploi mais une naissance laborieuse .....	36
• L'aide à la réduction de la durée du travail .....	36
• La préretraite-démission à partir de cinquante-cinq ans ..	36
• La préretraite progressive après cinquante-cinq ans ....	37
• L'aide à l'embauche de certaines catégories de chômeurs ..	37
2. Les mesures plus dirigistes du Plan « emploi » : vers un recul à terme de l'initiative individuelle privée ? .....	39
a) Les créations directes d'emplois publics : une politique excessive ? .....	39
• Les emplois publics .....	39
• Les emplois d'initiative locale .....	40
• Les contrats « jeunes volontaires » .....	40
b) Le développement du secteur de l'« économie sociale » : ne pas mélanger les rôles... ..	40
c) L'extension du secteur public : les conséquences sociales des nationalisations .....	41
d) Les nouveaux droits des travailleurs : un discours rassurant mais des perspectives inquiétantes .....	41
e) Des acteurs nouveaux de la vie économique .....	43
• La vocation économique des collectivités locales .....	43
• Les comités locaux pour l'emploi .....	44
C. — Des mesures structurelles ambitieuses : un partage du travail et une meilleure adéquation de la demande à l'offre de travail ....	44
1. Un partage du travail par une réduction de sa durée hebdomadaire : un processus engagé depuis longtemps mais des conséquences incertaines .....	44
a) Une réduction continue, spontanée, mais stoppée à une date récente .....	44
b) L'échec des négociations menées de juin 1978 jusqu'au début de l'année 1981 .....	45
c) L'accord intervenu en juillet 1981 .....	45
d) Les objectifs du Plan intérimaire : des perspectives plus larges de partage du temps de travail assorti de conditions .....	46
e) Un pari pour l'avenir .....	47
2. La recherche d'une adéquation plus satisfaisante de la demande à l'offre de travail : la réforme du système de formation professionnelle .....	48
a) Un bilan non négligeable .....	49
b) Un remède : une meilleure insertion professionnelle et sociale des jeunes .....	49
c) Les objectifs fixés par le Plan intérimaire .....	49
d) Les observations de la Commission .....	50

	Pages
II. — <i>Le système de protection sociale en charge de la solidarité nationale</i> ..	51
A. — La réforme des structures administratives et financières : le mythe de Sisyphe .....	52
1. Une nouvelle répartition des responsabilités : le mirage de la démocratie .....	52
a) La démocratie dans les caisses .....	52
b) L'allègement des tutelles et le renforcement de la concertation .....	53
2. Un nouveau partage des charges financières confronté aux butoirs économiques et financiers .....	55
a) L'harmonisation de l'effort contributif - les risques d'un déchirement du tissu des solidarités .....	55
b) L'établissement de nouveaux rapports financiers avec l'Etat .....	57
B. — Les aménagements du système des prestations : rupture ou continuité ? .....	57
1. L'appareil sanitaire : l'amélioration de la qualité des soins et les contraintes .....	57
a) L'effort de prévention .....	59
b) Des expériences diversifiées .....	59
c) Un meilleur accès aux soins .....	60
d) Un système de soins plus efficace et moins coûteux. ....	60
2. Une nouvelle politique familiale ? .....	61
a) La politique des équipements collectifs .....	61
b) Une nouvelle répartition des aides .....	62
3. Les personnes âgées : des paris dangereux .....	63
a) L'accueil des personnes âgées dites du 4 <sup>e</sup> âge .....	63
b) L'abaissement de l'âge de la retraite .....	64
c) La revalorisation des prestations .....	64
4. Quelques programmes spécifiques à l'intention des populations les plus vulnérables .....	65
<b>CHAPITRE III. — Un pari périlleux pour l'économie et la société françaises</b> .....	<b>67</b>
I. — <i>Un environnement économique national et international morose</i> .....	69
A. — L'environnement économique international .....	69
B. — Les politiques économiques de nos principaux partenaires .....	70
C. — L'état de la France : les signes d'un redressement précaire .....	70
II. — <i>La nouvelle « partition » française</i> .....	72
A. — La fragilité des hypothèses .....	72
1. Les effets prêtés à la relance de la consommation .....	72
2. Les mérites excessifs attribués au déficit budgétaire .....	73
3. La réduction de la durée du travail et ses effets sur l'emploi ..	74
4. Le Plan emploi : une action exclusive sur le chômage structurel	74
B. — Un bond dans l'inconnu .....	75
1. La stagnation de l'investissement privé .....	75
2. Le dérapage inflationniste .....	75
3. La dégradation des comptes extérieurs .....	76
<b>Conclusion</b> .....	<b>77</b>
<b>Travaux de la Commission</b> .....	<b>79</b>
I. — <i>Auditions des ministres</i> .....	79
II. — <i>Examen du rapport</i> .....	91

MESDAMES, MESSIEURS,

Il convenait que votre commission des Affaires sociales soit tout particulièrement appelée à émettre un avis sur le Plan intérimaire. Une logique nouvelle oriente le projet du Gouvernement vers la croissance sociale et le redressement de la situation de l'emploi, par une articulation entre l'économique et le social dont les rapports sont inversés et la vision d'une société en totale rupture avec un passé proscrit.

Le document qui nous est soumis n'est pas représentatif des nouvelles méthodes, que la planification socialiste qui se veut à la fois démocratique, décentralisée et contractuelle entend retenir. La concertation a été limitée à une consultation rapide des partenaires sociaux et du Conseil économique et social. Le questionnaire confus porté à l'attention des établissements publics régionaux ne pouvait avoir qu'une portée symbolique et l'examen par le Parlement sera nécessairement hâtif.

Seul, le travail fébrile et performant des groupes administratifs a donné au projet sa consistance, plus littéraire, plus rigoureuse, plus incantatoire et fidéiste qu'attachée à un modèle économique raisonné.

Mais, on conçoit que les contraintes de temps, et plus encore, les limites d'un très court terme, sur une période de deux années, dont la première est engagée déjà par les décisions budgétaires, n'aient pas permis de se livrer à un véritable exercice de planification. On ne saurait donc s'étonner de l'absence de références normatives et quantifiées, d'actions prioritaires bien sélectionnées et programmées d'une politique financière cohérente. De telles données, dramatiquement absentes ne peuvent trouver place que dans une vision à long terme, encore immature. Le Plan quinquennal seul pourra les introduire. Du même coup, le Plan intérimaire à l'étude n'est plus qu'un discours général. Au surplus, ce dernier ne peut intégrer les conséquences de la multiplication des réformes qui sont actuellement en chantier, ni coordonner les politiques nationales et régionales dans le cadre de l'aménagement du territoire. Ainsi, le mot de Plan est un vocable inadapté. Il s'agit d'une proclamation, d'un acte de foi, d'un exposé doctrinal. Dans ce catalogue exhaustif, toutes les intentions sont rassemblées et définissent un projet de société dont nulle composante n'a été négligée. Nombre d'entre elles retiennent notre intérêt, mais la poursuite de cibles et de priorités multiples ne permet pas d'envisager sagement les priorités essentielles et la programmation qu'elles commandent.

Ainsi se dessine l'Odyssée d'un temps nouveau de notre histoire qu'une puissante volonté de changement veut marquer d'un sceau indélébile. L'ambition est de taille et grands sont les risques de la stratégie, car la voie choisie est étroite et sans retour. Les chances de parvenir à la naissance d'un cercle vertueux qui donnerait à notre pays un sort que nos partenaires pourraient envier, sont moins certains que les dangers d'entraînement vers un cycle catabolique. De relance en déficit, il détruirait alors pour longtemps les grands équilibres que notre pays doit préserver pour son développement et sa compétition. Sans doute ne saurait-on préjuger du résultat ? L'analyse que nous avons cru devoir faire, dans un sentiment d'inquiétude et d'espérance tout à la fois conduit à de grandes réserves. Le « doping » à répétition est-il le bon choix pour gagner le tiercé de l'emploi, de la croissance et de la désinflation ? N'y faut-il pas, tout à la fois, une solidarité active, consentie et rigoureuse, un véritable partage de la vérité qui rassemble et de la difficulté qui oblige, un effort d'investissement privilégié par rapport aux conquêtes sociales, une parfaite maîtrise de l'évolution des revenus et des salaires, enfin un meilleur environnement international. La chance peut-elle l'emporter sur la raison ? L'interaction des facteurs micro-économiques et des comportements intérieurs et extérieurs de partenaires multiples ne peuvent être cernés et nous livrent au destin.

La croissance sociale, considérée comme le premier moteur de la relance, pose de redoutables problèmes. Toute dépense doit avoir une contrepartie et dans l'attente d'une régression du chômage, il faut qu'elle naisse des cotisations et de la contribution de l'Etat. Le risque n'est pas vain d'un développement de l'appareil des transferts sociaux, au détriment des potentialités de financement des investissements productifs. L'alourdissement des cotisations sociales amputera le pouvoir d'achat des salaires nets. La modération de la croissance des revenus limitera les effets d'entraînement. Une brise légère souffle sur l'hexagone, mais les vents porteurs ne sont pas au rendez-vous. L'appareil de production paraît en panne, figé dans la stupeur, la paralysie des financements, la crainte de charges et de contraintes nouvelles.

Mais le Plan ne saurait être seulement l'addition d'un ensemble de dispositifs. Il appelle, avec la confiance, une mobilisation de tous les acteurs et un large consentement que ni les nationalisations, ni les emprises de l'Etat n'encouragent.

En s'appuyant enfin, à l'occasion d'un long prologue sur un bilan négatif et caricatural de la politique globale menée par le précédent gouvernement, le Plan intérimaire ne nous paraît pas de nature à favoriser le rassemblement des Français.

Notre premier propos sera de rééquilibrer les plateaux d'une balance d'injustice. Au-delà, et dans le respect de la mission qui est confiée à la commission des Affaires sociales, nous examinerons, dans une critique objective, les mesures prioritaires concernant l'emploi, l'espoir qu'elles portent, les rigidités qui en découlent, les obstacles qui en freinent l'efficacité.

Les problèmes de la protection sociale retiendront ensuite notre attention.

La nécessaire synthèse du social et de l'économique nous conduira enfin à mesurer les enjeux de la démarche que propose à notre société le Plan intérimaire.

La conclusion en découlera.

## CHAPITRE PREMIER

### UN BILAN A NUANCER SÉRIEUSEMENT

Nulle entreprise n'est fiable qui ne repose d'abord sur l'objectivité. Le « bilan » qui introduit le projet de Plan intérimaire comporte à l'évidence des *exagérations*, qui nuisent à sa crédibilité et appellent inévitablement des nuances.

Les outrances verbales et les condamnations arbitraires outre qu'elles conduisent par leur excès même à l'insignifiance, font immanquablement obstacle au rassemblement des Français que la difficulté des temps actuels rend plus indispensable que jamais.

A-t-on réellement relevé dans ce pays, comme le mentionne expressément le bilan, un « *sentiment croissant d'injustice et de révolte* » ? A-t-on vraiment observé de la part des gouvernants un « *refus de dialogue* », « *une remise en cause des libertés* », « *un manque d'ambition* », « *un durcissement et l'adoption d'attitudes coercitives...* », « *... un refus de tirer les conséquences de la modernisation économique sur l'organisation des rapports sociaux...* », etc. ?

Aucun mot pour les auteurs du projet n'est trop fort pour stigmatiser la gestion passée qu'ils résument en deux traits : « *échec de la politique économique libérale* » et « *blocage d'une politique conservatrice* ».

C'est une description « à la peinture noire » qui est faite de l'« *aggravation des inégalités* », de l'« *appauvrissement* » des projets éducatifs et culturels, d'un « *repli* » passéiste. Nous voici au Moyen-Age, mieux encore à l'origine du monde. Après cette table rase, il fallait sans doute que passe sur les eaux stériles le souffle de l'Esprit.

Aucun secteur en effet, n'échappe à la critique, aucune action n'est reconnue, au prix parfois de quelques contradictions.

**Partial, le bilan est du même coup partiel** sous le vain prétexte que l'acceptable est dans la nature des choses et que les carences ont au contraire pour intérêt de justifier les propositions nouvelles.

Le bilan reconnaît cependant le caractère international de la crise et l'existence de contraintes tant externes qu'internes, mais il oublie de situer l'état de la France par rapport à celui des autres nations



industrielles et rejette en outre toutes les données de la politique jusqu'ici menée, sans en reconnaître ni les *aspects positifs* ni les *progrès accomplis*.

Or, peut-on nier que notre pays ait fait face aux difficultés mieux que la plupart de ses partenaires, tant en ce qui concerne l'évolution de son produit intérieur brut, que la structure de l'emploi ? Peut-on nier la réalité des efforts entrepris pour lutter contre les conséquences de la crise ? Peut-on nier la tendance au ralentissement de la hausse des prix, le maintien du pouvoir d'achat des travailleurs, la bonne tenue du franc, la maîtrise de la progression de la masse monétaire, la limitation du déficit budgétaire, le rétablissement de notre balance commerciale et conquête de nouveaux marchés, la constitution d'importantes réserves de change (363 milliards de francs), précieux ballon d'oxygène pour ceux qui ont aujourd'hui le pouvoir et la responsabilité ?

D'autres critiques, en outre, font supporter à la gestion précédente des responsabilités qui relèvent très largement de facteurs limitants dont on sait bien qu'ils contraignent également l'action du présent Gouvernement.

Comme le mentionne judicieusement M. Bloch-Lainé dans sa lettre au Premier ministre, consécutive à sa mission d'établir un bilan de la France : « Quand nous déplorons des situations imparfaites, nous n'entendons pas qu'on eût pu, sans grande difficulté, en produire de meilleures... On pouvait hier et on peut demain faire moins bien ou plus mal. » *Et plus loin* : « Faut-il en outre rappeler que les imperfections que nous relevons n'étaient pas toutes évitables et que beaucoup d'entre elles sont à imputer aux comportements des Français et aux structures de notre société autant ou plus qu'aux actes de leurs gouvernants. »

Les comportements sont-ils changés par la vertu d'un nouveau pouvoir ? La confiance et le consentement d'une solidarité active sont-ils plus manifestes ?

## I. — DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL DIFFICILE, LA SITUATION DE LA FRANCE N'A PAS ÉTÉ DES PLUS DÉFAVORABLES

On le sait, et le bilan du projet de Plan intérimaire le rappelle, au début des années soixante-dix, s'est ouverte, à l'échelle internationale et pour tous les pays industrialisés, une « ère de bouleversement des conditions de développement économique » alors même que persistaient les habitudes de la période d'euphorie économique précédente. Ont été ainsi remis en question, mais avec trop le lenteur sans doute, les modèles de croissance antérieure. Nous en connaissons les causes. Elles sont d'abord internationales : apparition de nouveaux producteurs, nouvelle division du travail à l'échelle planétaire, dérèglement du système monétaire international, renchérissement du prix de l'énergie, plus particulièrement du pétrole, et nouvelle révolution technologique.

Elles sont aussi internes : ralentissement des effets de la croissance démographique, évolution de la consommation, difficultés et pesanteur dans l'adaptation des secteurs productifs. Ces difficultés d'adaptation aux réalités nouvelles ont entraîné toutes les nations occidentales de plus en plus interdépendantes dans le cycle infernal du chômage et de l'inflation.

\*  
\*\*

Si le bilan qui nous est soumis décrit le contexte difficile dans lequel évolue la France, il omet de préciser que face à la crise mondiale, les résultats des efforts menés nous ont situés « à mi-chemin entre les plus performants et les plus mal lotis » (1) et ceci, quel que soit l'angle sous lequel on approche notre situation.

La France s'est en effet bien tirée des difficultés auxquelles elle a dû faire face puisqu'elle a maintenu un *taux de croissance* élevé, que le *niveau de vie* des Français n'a cessé de progresser, qu'ont continué d'être créés des emplois et que sa situation extérieure a été meilleure que celle de ses partenaires.

---

(1) Lettre précitée de M. Bloch-Lainé.

Quelques chiffres auraient dû ainsi y être rappelés, touchant à l'activité économique, la situation énergétique, l'emploi, les prix, les revenus, la situation monétaire, la situation budgétaire, les échanges extérieurs, etc.

Nous ne citerons que ceux qui paraissent les plus importants (1) à notre commission des Affaires sociales.

**A. — Une croissance supérieure à celle des autres pays européens.**

Depuis 1973, le P.I.B. n'a jamais cessé de progresser malgré le prélèvement considérable qu'a constitué l'augmentation du prix du pétrole.

De 1973 à 1980, la France a augmenté sa richesse globale de plus de 21 % et a produit autant qu'au cours des dix années précédentes (1964-1973).

Mis à part le Japon, elle a eu le taux de croissance le plus élevé.

(En pourcentage.)

	Taux de croissance du P.I.B. 1973 à 1980
Japon .....	33,0
France .....	21,1
Italie .....	19,7
R.F.A. ....	17,2
U.S.A. ....	14,7
Grande-Bretagne .....	5,2

Dans l'année 1980, notre produit intérieur brut s'est accru de 1,3 % en volume. Il devait même augmenter selon les prévisions de la Commission de Bruxelles d'environ 0,5 % en 1981, à orientation de politique constante et ceci, alors même que les principaux pays membres de la Communauté devraient connaître cette année une baisse de leur P.I.B.

(1) Chiffres tirés du rapport de M. Raymond Barre à M. Valéry Giscard d'Estaing sur l'état économique et social de la France au 30 avril, ainsi que du document « l'Économie française » publié par les Services d'information et de diffusion du Premier ministre en mars 1981.

**EVOLUTION DU P.I.B. DANS LES PAYS DE LA COMMUNAUTE EN VOLUME**

(En pourcentage.)

	1980	Prévision pour 1981
France .....	1,3	+ 0,5
Pays-Bas .....	0,8	— 0,6
R.F.A. ....	1,8	— 0,7
Belgique .....	1,4	— 0,7
Italie .....	4,0	— 0,8
Royaume-Uni .....	— 1,8	— 2,0
Ensemble C.E.E. ....	1,2	— 0,6

Source : O.C.D.E. pour 1980 ; C.E.E. pour 1981.

**Ainsi, non seulement la récession a pu être évitée, mais la France a connu, malgré l'inflation, une progression régulière de son activité économique qui s'est traduite par une croissance continue du niveau de vie et du pouvoir d'achat.**

**B. — Un progrès continu du niveau de vie des Français.**

● *L'évolution des prix.*

Les deux chocs pétroliers ont provoqué, nous le savons, de fortes hausses des prix. L'accélération a été générale et aucun pays n'a pu y échapper.

L'augmentation annuelle moyenne (en %) des prix à la consommation de décembre 1973 à décembre 1980 a été pour la France de 11,2 et pour ses principaux partenaires de 9,4.

De mars 1980 à mars 1981, la hausse des prix à la consommation a été de 12,5 % mais elle s'était quelque peu ralentie depuis la fin de 1980. Cette évolution prenait évidemment en compte la libération complète des prix industriels ainsi que les tarifs et les marges commerciales, le démantèlement de la totalité des montants compensatoires monétaires agricoles, la hausse des produits pétroliers et les ajustements des tarifs publics.

Comparée aux autres pays de la Communauté, la France n'accomplissait pas en la matière la plus mauvaise performance.

**EVOLUTION DES PRIX DE DETAIL DE MARS 1980 A MARS 1981  
DANS LES PAYS DE LA COMMUNAUTE**

(En pourcentage.)

R.F.A. ....	5,5
Pays-Bas ....	6,6
Belgique ....	7,6
<b>France</b> ....	<b>12,5</b>
Royaume-Uni ....	12,6
Italie ....	20,1
Ensemble C.E.E. ....	12,4

Source : C.E.E.

● *L'évolution du pouvoir d'achat des Français.*

Il importe de souligner que malgré les difficultés économiques et la hausse des prix, le pouvoir d'achat des revenus salariaux et sociaux a non seulement été maintenu mais a même progressé.

La France se situe, après le Japon, en tête des pays qui ont amélioré le pouvoir d'achat de leur population :

**PROGRESSION DU POUVOIR D'ACHAT DU REVENU DISPONIBLE  
DES MENAGES**

(En pourcentage.)

	1975 à 1979
<b>Japon</b> .....	+ 26,4
<b>France</b> .....	+ 22,6
Pays-Bas .....	+ 19,6
Belgique .....	+ 17,6
R.F.A. ....	+ 15,8
Etats-Unis .....	+ 15,5
Italie .....	+ 13,7
Grande-Bretagne .....	+ 13,0

En 1980, le phénomène s'est poursuivi :

**Evolution du pouvoir d'achat des revenus en 1980.**

Taux de salaire horaire des ouvriers .....	1,6 %
S.M.I.C. ....	1,1 %
Masse des salaires nets .....	+ 0,4 %
Prestations sociales .....	+ 1,8 %
Excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels .....	— 4,2 % (1)
(hors compensation budgétaire pour les agriculteurs).	

Source : comptabilité nationale, I.N.S.E.E. et ministère du Travail.

De 1973 à 1979, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages a ainsi progressé de 22,6 % pendant que le P.I.B. augmentait de 21 %.

Le pouvoir d'achat s'est donc annuellement accru en France, alors qu'il régressait aux Etats-Unis en 1974, en Italie en 1975, en Grande-Bretagne en 1977.

Le niveau de vie des catégories les moins favorisées a même progressé plus rapidement réduisant ainsi les inégalités.

C'est ainsi que l'évolution des salaires a été la suivante d'avril 1974 à avril 1980 :

**Augmentation des salaires bruts d'avril 1974 à avril 1980.**

S.M.I.C. ....	+ 138,8 %
Ouvriers .....	+ 109,2 %
Employés .....	+ 110,7 %
Agents de maîtrise .....	+ 97,9 %
Cadres moyens .....	+ 89,9 %

---

(1) La baisse de l'excédent brut d'exploitation des entrepreneurs individuels s'explique pour la plus grande part par l'évolution du revenu agricole : en novembre 1980, une compensation budgétaire de 4,6 milliards de francs a été votée par le Parlement. Elle a permis de maintenir le pouvoir d'achat des agriculteurs. Cette compensation, qui a été versée au cours des premiers mois de 1981, n'est pas prise en compte dans les statistiques pour 1980.

Les *personnes âgées* ont été particulièrement favorisées. Le mécanisme actuel de revalorisation des retraites, qui s'applique deux fois par an, a permis, en effet, aux pensions de bénéficier d'une progression notable de leur pouvoir d'achat : 25 % depuis 1974.

Les retraites les plus modestes ont bénéficié d'une augmentation de leur pouvoir d'achat encore plus importante : d'avril 1974 à janvier 1981, le pouvoir d'achat du minimum vieillesse a progressé de 62,5 %.

Les *familles* n'ont pas été oubliées : elles ont bénéficié d'une augmentation annuelle du pouvoir d'achat des allocations familiales de 2,4 %. En 1980 et 1981, un dispositif très important a été mis en place en faveur des familles de trois enfants et plus, le Gouvernement s'engageant à faire progresser leur pouvoir d'achat de 3 % par an.

Grâce à la progression continue de leur pouvoir d'achat, la consommation des ménages français n'a, en conséquence, cessé de croître.

• *La croissance de la consommation des ménages.*

La France a été, en effet, le premier des pays européens pour la croissance de la consommation, devançant largement l'Allemagne et l'Italie.

**Taux de croissance de la consommation des ménages.  
1973 à 1980.**

Japon .....	29,8 %
<b>France</b> .....	<b>26,8 %</b>
U.S.A. ....	20,3 %
R.F.A. ....	19,5 %
Italie .....	18,0 %
Grande-Bretagne .....	6,2 %

Le taux d'équipement des ménages a nettement progressé : de 1974 à 1980, le nombre des ménages équipés d'une voiture est passé de 62 à 70 %, celui des ménages possédant une T.V. couleurs de 9 à 42 %, celui des ménages équipés de machines à laver le linge est passé de 67 à 79 % et celui des ménages possédant des lave-vaisselle de 6 à 16 %.

Dans ce très rapide et partiel « rétablissement » de bilan, nous ne saurions omettre d'évoquer la douloureuse question du chômage qui sera d'ailleurs traitée plus longuement dans le chapitre II. Mais certaines vérités objectives nous paraissent devoir être rappelées ici, même très brièvement.

**C. — Malgré de fortes contraintes démographiques et économiques, la France a créé des emplois et l'ampleur du chômage a été moindre que dans d'autres pays.**

De 1973 à 1980, notre pays a dû faire face à une augmentation exceptionnelle de sa population active qui a crû de 1,3 million de personnes alors que, durant la même période, la population active se réduisait de 400.000 personnes en République fédérale allemande.

• Chaque année, on a compté près de 200.000 entrées supplémentaires sur le marché du travail, du fait de la conjonction d'un faible nombre de départ à la retraite et de l'arrivée sur le marché de l'emploi des générations nombreuses de jeunes. Il s'y est ajouté, on le sait, la forte et légitime progression de la demande d'emploi féminin.

Malgré cette forte contrainte démographique, en dépit des difficultés économiques, notre pays a su réaliser un effort notable de création d'emplois, sans équivalent dans les pays voisins.

De 1973 à 1980, le nombre d'emplois salariés a augmenté d'environ 730.000 personnes alors qu'il se réduisait de 420.000 en République fédérale et de 200.000 en Grande-Bretagne.

Ces résultats ont été obtenus grâce au maintien d'un taux de croissance aussi élevé que possible, grâce au renforcement des entreprises, grâce à la mise en place de trois pactes spécifiques pour l'emploi des jeunes qui, à travers leurs insuffisances, ont bénéficié à 1.400.000 personnes au total, grâce à la réforme des services de placement de l'A.N.P.E, dont les performances sont encore loin d'être idéales, grâce enfin aux mesures spécifiques prises dans divers domaines en faveur de l'emploi. Nous préciserons plus loin ces données.

Au total, notre population active s'élève aujourd'hui à 21,7 millions, chiffre jamais encore atteint dans le passé.



	Evolution de la population active disponible 1973-1980	Variation de l'emploi total 1973-1980
France .....	+ 1.290.000	+ 390.000
R.F.A. ....	— 411.000	— 1.030.000
Royaume-Uni .....	+ 758.000	— 380.000

• Certes, et comme les autres pays, la France a connu et nous le préciserons plus loin, une augmentation très sensible du chômage, qui nous interpelle douloureusement et durablement.

**Taux annuel moyen d'augmentation du nombre des demandeurs d'emplois de 1973 à 1980.**

U.S.A. ....	+ 8,5 %
Pays-Bas .....	+ 12,0 %
France .....	+ 14,7 %
Grande-Bretagne .....	+ 16,8 %
R.F.A. ....	+ 18,3 %
Belgique .....	+ 21,3 %

Mais on constate qu'en dépit de la forte croissance de sa population active, la France figure parmi les pays où le chômage a relativement le moins augmenté. Ce n'est pas une consolation, mais une constatation.

Au 30 avril 1981, le nombre des demandeurs d'emploi était de plus de 1,6 million, chiffre dramatique qui se traduisait par un taux de chômage de 7,4 % mais, hélas ! dépassé dans beaucoup de pays voisins, plus durement touchés et qui ont moins bien que nous réagi contre ce fléau.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES DEMANDEURS D'EMPLOI  
DANS LA COMMUNAUTÉ**

(En pourcentage.)

	Mars 1981/ Mars 1980	Pourcentage de chômage fin mars 1981
Royaume-Uni .....	68,1	9,5
Pays-Bas .....	63,4	6,7
R.F.A. ....	38,2	4,7
Belgique .....	23,5	10,5
France .....	17,3	7,4
Italie .....	6,6	8,8
Ensemble C.E.E. ....	32,0	7,5

Source : Eurostat.

## II. — LE BILAN DU PROJET DE PLAN VEUT IGNORER LES ASPECTS POSITIFS DE LA POLITIQUE PRÉCÉDENTE

S'il stigmatise sans nuance « l'échec de la politique économique libérale » et les « blocage d'une politique conservatrice », le bilan occulte systématiquement les aspects positifs, globaux et sectoriels, de la gestion précédente.

Or, le rapport de M. Bloch-Lainé lui-même met en lumière les résultats positifs obtenus par la politique, notamment monétaire, menée au niveau des « grands équilibres classiques » depuis 1976.

Quant aux échecs relevés par ce rapport : insuffisante maîtrise des tendances inflationnistes, dégradation de la structure de l'emploi, nous avons vu que nos voisins, quelle que soit la politique menée, les connaissent comme nous.

### 1. Le respect préservé des grands équilibres.

La prise en considération des contraintes extérieures et de l'interprétation des économies nationales a conduit les gouvernements précédents à privilégier à juste titre la préservation des grands équilibres qui apparaît comme la condition même d'un retour progressif et durable au plein emploi.

La lutte contre le chômage n'en a pas été pour autant négligée.

Peut-on parler d'un « échec » de cette politique et d'une « remise à plus tard de l'amélioration de la situation de l'emploi » alors que les efforts tentés ont été considérables ?

Le « défi français » en la matière était d'une exceptionnelle gravité, car il superposait au chômage qui découlait d'une croissance très lente diverses sortes de chômage d'adaptation et d'ordre structurel, aggravées par une contrainte démographique inéluctable.

Ont été notamment poursuivies, parmi les actions les plus notables :

- une réglementation protectrice des licenciements pour cause économique ;
- la relance de l'apprentissage ;
- l'effort de formation professionnelle, complétée progressivement par des textes sur les congé-formation et la formation en alternance des jeunes sortis sans qualification du système scolaire ;

— la politique des « pactes pour l'emploi des jeunes », mêlant l'incitation à l'embauche des jeunes primo-demandeurs, au développement des stages de formation professionnelle et aux aides à l'insertion des jeunes travailleurs ;

— la multiplication des aides directes et indirectes à la création d'emploi ;

— l'amélioration du régime d'indemnisation du chômage dont le coût n'a cessé de croître ;

Et le tout sans pour que soit remise en cause aucune des garanties accordées aux travailleurs par notre Code du travail, et alors même que des avantages nouveaux leur étaient consentis.

En dehors même du respect des grands équilibres, qui a su préserver nos finances publiques et notre crédit international, nous devons en effet porter à l'actif du bilan des précédents gouvernements un certain nombre de politiques spécifiques. Nous ne retiendrons que celles qui relèvent du domaine social.

## **2. Des progrès très sensibles en matière sociale.**

Nous n'insisterons que sur les points qui nous paraissent particulièrement importants :

### ***a) L'ampleur des transferts sociaux et les progrès de la protection sociale.***

Le bilan global de la politique de protection sociale fait apparaître, observe le rapport de M. Bloch-Lainé, des progrès considérables « que la crise n'a pas enrayés en dépit des lourdes difficultés soulevées par l'affaiblissement des rentrées dû au sous-emploi et par la vive croissance des dépenses d'indemnisation des chômeurs ».

L'effort social en la matière n'a cessé de croître, l'expansion ayant permis de financer des mesures de plus en plus étendues. Depuis sept ou huit ans, le budget social a atteint puis dépassé le budget de l'Etat et plus du quart du P.I.B. est consacré aux transferts sociaux.

Ce pourcentage est en effet passé de 16 % en 1960 à 27,3 % en 1980, ce qui place la France à un niveau comparable à celui de l'Allemagne fédérale. Les dépenses sociales atteignaient en 1980, selon la comptabilité nationale, 752 milliards de francs.

*Les prestations sociales* constituent aujourd'hui une part *croissante des revenus des ménages* : 24,8 % en 1970, 32,4 % en 1980. Les « réaffectations sociales » (services collectifs et « prestations fiscales » comprises) représentaient alors 37 % de ces mêmes revenus.

Parmi les actions menées, la politique de la santé et celle de la vieillesse apparaissent comme particulièrement riches de réussite.

Notre collègue Chérioux, dans son avis budgétaire sur les crédits de la Santé et de la Solidarité nationale, a dressé un inventaire particulièrement intéressant d'acquis en la matière et auquel il convient de se reporter.

Dans le domaine de la *santé* nous relevons notamment, outre l'adoption en 1970 de la loi hospitalière, le développement sans précédent des capacités hospitalières qu'a accompagné un vaste effort d'humanisation, l'accroissement global du nombre des médecins et des professionnels de la santé dont les rapports avec la Sécurité sociale ont été définis par des conventions qui ont permis l'accès de tous les Français à des soins de qualité, et l'amélioration du taux global de couverture des dépenses de santé qui, sans la mutualité, est passé de 44,6 % en 1960 à 71,7 % en 1978, alors même que ces dépenses se sont beaucoup accrues.

Sur le plan de la *vieillesse*, c'est le rapport précité de M. Bloch-Lainé également qui observe que les années soixante-dix ont été marquées par des avancées décisives : relèvements très sensibles du minimum vieillesse, amélioration importante des systèmes de pension, développement d'une politique active de maintien à domicile à travers un programme d'action prioritaire du VII<sup>e</sup> Plan, accroissement et humanisation des capacités d'hébergement.

Il faut souligner aussi les acquis de la *politique familiale* dont on peut discuter les modalités et le déploiement mais qui était attentive à l'entité familiale et à la démographie. Il faut y ajouter encore la grande loi d'orientation sur les handicapés de 1975, dont les dispositions méritent sans doute d'être mises en œuvre plus rapidement.

b) *L'adoption d'un nombre important de réformes.*

L'énumération serait trop longue de l'ensemble des textes intervenus dans le domaine qui nous intéresse et qui ont profondément modifié, en les améliorant, les rapports sociaux. On ne jettera donc que quelques « pistes ».

Notre système de protection sociale a dû tout d'abord chercher à s'adapter à l'évolution de notre société et particulièrement à la crise économique. Ses interventions se sont traduites par un dispositif législatif et réglementaire très complet, prolongé même par des mesures conventionnelles adoptées par les partenaires sociaux. Cet encouragement au développement de la « politique contractuelle » doit d'ailleurs être relevé. S'il s'en suit une certaine complexité, qu'observe notamment le très récent rapport de l'inspection générale des Affaires sociales, il en est résulté aussi un « amortissement » de la crise et une atténuation très certaine de ses effets.

Nous citerons quelques-unes des réformes adoptées :

— *En droit du travail*, outre celles que nous avons déjà mentionnées :

- la réforme du droit de licenciement ;
- l'instauration du « bilan social » ;
- la réforme des conseils de prud'hommes ;
- l'amélioration de la prévention des accidents du travail et la protection des travailleurs victimes d'accident du travail.

— En ce qui concerne la *Sécurité sociale* :

- l'extension de la Sécurité sociale à tous les Français par le biais de la généralisation et de l'organisation d'une protection adaptée aux Français de l'étranger ;
- l'amélioration du système de protection des familles et des personnes âgées ;
- la recherche de l'équilibre financier de l'assurance maladie.

— En ce qui concerne les *droits des femmes* :

- l'élargissement de leur droit au travail par une meilleure préparation à l'emploi, par un meilleur accès et un meilleur équilibre entre les hommes et les femmes, par l'affirmation de l'égalité professionnelle et la suppression des discriminations ;
- la protection de la maternité ;
- l'extension des droits sociaux des mères de famille et le renforcement de la protection de la femme seule et de la femme chef de famille ;
- l'adaptation de notre code civil à l'évolution des mentalités (réforme des régimes matrimoniaux, de l'autorité parentale, de la filiation, du divorce...);
- enfin la recherche d'une plus grande maîtrise des femmes sur leur maternité.

Beaucoup d'autres mesures ont été prises. Toutes ont abouti à la recherche d'une plus grande justice sociale et d'une plus profonde égalité des chances.

Nous ne retiendrons de cette évolution que la réduction notable des inégalités qui en est résultée, effort qui doit être poursuivi dans une volonté constante de ne pas confondre justice et égalitarisme, harmonisation et nivellement.

### c) *La réduction des inégalités.*

Des résultats incontestables ont été obtenus en ce qui concerne la lutte contre les inégalités depuis une dizaine d'années.

— Les résultats les plus tangibles s'observent dans le domaine des *inégalités de ressources*.

Les écarts de revenus se sont réduits, grâce notamment :

— à la *réduction depuis 1968 de l'inégalité des revenus primaires*. L'éventail des salaires est ainsi moins ouvert du fait de la progression des bas salaires : pour un indice 100 en 1970, l'indice des cadres était à 107 en 1980, celui des « smicards » à 137 ;

— à la *part croissante des revenus sociaux*, multipliée par 4,2 en 20 ans, dont le caractère égalitaire a été accentué du fait de la revalorisation constante du minimum vieillesse et de la part plus grande des prestations sous condition de ressources dans les aides familiales.

L'inégalité des revenus disponibles a en conséquence diminué. En 1980, le revenu moyen par personne (ensemble : indice 100) va de l'indice 63 pour les ménages dont le chef est salarié agricole à 165 pour ceux dont le chef appartient à une profession indépendante. Les mêmes chiffres en 1970 étaient de 52 et 178.

Il ressort d'autre part d'un récent rapport du Centre d'études des revenus et des coûts (C.E.R.C.) sur les revenus des Français que le rapport cadres supérieurs/ouvriers, qui de 1951 à 1967 était passé de 4,1 à 4,8, s'est réduit à 3,6 en 1980.

En outre, ont été vivement combattues les inégalités liées à la perte du revenu du fait de la maladie, du chômage, du veuvage, etc., par l'adoption des mesures déjà signalées pour certaines d'entre elles : généralisation de la Sécurité sociale, amélioration de l'indemnisation de chômage et création d'une assurance veuvage.

La réduction des inégalités est sensible aussi en matière de *logement, d'équipement des ménages et d'équipements collectifs*.



Faut-il considérer en outre comme critiquable à l'instar du bilan qui nous est soumis, *le fait que de nombreux études et rapports, commandés par le précédent gouvernement, n'ont pu trouver à s'appliquer immédiatement ? Ne faut-il pas au contraire saluer l'ampleur des réflexions menées et des idées lancées et discutées, qui inmanquablement font avancer les esprits et alimenter les débats, notamment les travaux préparatoires du VIII<sup>e</sup> Plan qui nourrissent largement certaines dispositions heureuses du Plan intérimaire.*

Comme l'observe judicieusement M. Bloch-Lainé, « répertorier les écarts entre les paroles et les actes n'aboutit pas qu'à des formules de griefs. Les projets méritoires appellent l'éloge, parce que, même incomplets ou avortés, ils peuvent inspirer et faciliter les actions ultérieures.

Ces rapports ont été, en outre, souvent critiques à l'égard des faits, des discours, des actions. Ils en montraient les insuffisances ou l'inadaptation et appelaient à des réformes. Si beaucoup d'entre elles n'ont pu être menées à bien, c'est que d'abord la conjoncture s'y prêtait mal et que d'autre part, la société française et les mentalités des Français présentent un certain nombre de pesanteurs dont tout mesure dès qu'il s'agit de réformer la fiscalité, les mœurs, les habitudes et les comportements.

Il convenait en définitive qu'en face d'une proclamation nihiliste proscrivant le passé, la vérité soit rétablie.

**Au regard des actions menées les années précédentes, votre commission des Affaires sociales qui s'est battue dans son domaine pour les progrès du possible reste attentive aux propositions du souhaitable.**

Elle sait aussi les contraintes que l'évolution économique générale et la conjoncture ont infligé à son espérance.

Mais, elle partage avec le Sénat tout entier le souci de la cohérence. Sa volonté est celle de la continuité d'un progrès social accordé aux réalités. La brusque montée des prestations, si justifiée qu'elle soit sur le plan des besoins, lui fait craindre en retour les effets cumulatifs de l'entraînement et de la surenchère et à terme la cassure intolérable du stop and go.

Les chapitres suivants témoigneront, en ce sens, du défi que constitue ce Plan intérimaire, et qui serait séduisant si son ambition même ne comportait des risques dangereux.



## CHAPITRE II

### LE PLAN INTÉRIMAIRE : UNE PRIORITÉ DU SOCIAL SUR L'ÉCONOMIE ?

#### I. — L'EMPLOI : LA PRIORITÉ DU PLAN DE DEUX ANS. UN DISCOURS AMBITIEUX, DES SOLUTIONS TECHNIQUES DÉJÀ VUES, ET DES TENDANCES INQUIÉTANTES

L'exposé des motifs du projet de loi approuvant le présent Plan intérimaire indique que la stabilisation de la progression du chômage puis l'inversion de sa tendance constituent le premier objectif d'une stratégie pour les deux ans à venir : au terme de cette période, le nombre net des emplois devrait avoir progressé de 400.000 à 500.000.

Cet objectif devrait être réalisé sous des conditions strictes : croissance supérieure à 3 % dès 1982, partage du travail, répartition des fruits de la croissance entre consommation et investissement, politique salariale fondée notamment sur le relèvement des bas salaires, la stagnation, l'écrêtement et le partage des revenus plus élevés, enfin une réduction de l'inflation dont le taux devrait être ramené à 10 %.

En bref, il s'agit là d'un objectif qui s'oppose assez largement aux solutions retenues par nos principaux voisins et concurrents industriels, alors que la volonté du Gouvernement ne paraît nullement remettre en cause le caractère ouvert de notre économie.

S'agissant du seul volet de l'emploi, il convient, avant d'en apprécier la portée, de situer l'ampleur du phénomène du chômage que connaît notre pays. Ce constat effectué, il faudra remarquer que les mesures incitatives temporaires prévues par le Plan de deux ans en matière d'emploi ne constituent pour une large part, en dépit de la rupture volontaire du mode de pensée opérée par le nouveau Gouvernement, qu'une reprise des principales dispositions techniques mises en œuvre dans le passé.

D'autres mesures apparaissent au contraire trancher profondément sur la politique libérale poursuivie par ailleurs en matière

d'emploi et sont de nature à imposer aux entreprises des contraintes, accordées cette fois au discours du moment.

Enfin, d'autres dispositions de nature permanente, même si leur mise en œuvre doit être progressive, devraient conférer un visage nouveau à notre économie.

### A. — Le chômage « situé ».

Les derniers chiffres connus confirment la gravité du phénomène et point n'est besoin d'insister sur ses conséquences humaines dramatiques ainsi que sur les charges et le manque à gagner qui en résultent pour la collectivité nationale.

Il convient cependant d'expliquer la progression du chômage et de le situer par rapport à celui observé chez nos principaux voisins et concurrents industrialisés.

#### 1. *Le constat.*

Rappelons qu'à la fin du mois d'octobre 1981, le cap des deux millions de chômeurs, en données brutes, a été franchi, soit une progression de 26,3 % en un an, c'est-à-dire 600.000 demandeurs d'emploi supplémentaires.

Le nombre des chômeurs a ainsi quintuplé depuis sept ans, mais l'augmentation enregistrée au cours de la dernière année est la plus forte constatée depuis le début de la crise économique.

#### 2. *Les causes principales.*

L'évolution des effectifs des demandeurs d'emploi au cours des années passées illustre en effet la dégradation de la situation économique des principaux pays industrialisés, rythmée par les grands chocs pétroliers qui ont ébranlé les économies occidentales.

Comme le remarque M. François Bloch-Lainé : « L'avènement de la crise mondiale, marquée d'abord par le dérèglement du système monétaire international, puis précipitée par le premier choc pétrolier, a, en quelque sorte, "démasqué" notre prospérité. » Cependant, la France a été en mesure, on l'a déjà signalé, de maintenir l'équilibre de sa balance extérieure, du taux de change de sa monnaie et de contenir son déficit budgétaire ; il faut également convenir, comme le signale la commission chargée d'établir le bilan de la

France, que ce qui a été fait pour réduire notre dépendance en énergie « a été courageux et efficace ».

En revanche, l'amélioration de l'emploi n'est pas venue de l'adaptation de l'appareil de production et le volume du chômage s'est accru de plus en plus. Le phénomène a été aggravé par une augmentation, on l'a dit, sans précédent de la population active (+ 2.284.000 personnes entre 1970 et 1980 pour une augmentation de l'emploi total de seulement 975.000, dont 702.000 de 1970 à 1973 et 273.000 de 1974 à 1980).

L'aggravation de la situation du chômage résulte donc pour une large part de l'évolution de notre situation démographique qui devrait d'ailleurs s'inverser à moyen terme.

Ce phénomène doit donc être pris en compte lorsque l'on compare notre situation à celles observées chez nos principaux voisins.

### 3. Le chômage dans les principaux Etats de la C.E.E. : la France dans une position moyenne.

La France se situe en effet à un niveau légèrement inférieur au taux de chômage constaté dans la C.E.E. : 7,2 %, contre 7,4 % (soit près de dix millions de chômeurs) et seuls les Pays-Bas et la R.F.A. enregistrent des résultats inférieurs.

Ces deux pays ont connu en revanche, au cours de la dernière année, une progression du nombre des demandeurs d'emploi supérieure à la nôtre :

(En pourcentage.)

	Taux de chômage	Variation juin 1981/ juin 1980
Belgique .....	10,6	+ 29
Royaume-Uni .....	10,3	+ 61,5
Italie .....	8,4	+ 7,8
France .....	7,2	+ 25,4
Pays-Bas .....	6,9	+ 62,4
R.F.A. ....	4,3	+ 44,1
Luxembourg .....	0,7	+ 43,2
Europe (moyenne) .....	7,4	+ 34,2

Source : Eurostat, juillet 1981.

#### 4. *Un système d'indemnisation du chômage qui a permis de parer aux conséquences sociales les plus graves de la crise.*

La réforme du système d'indemnisation du chômage, intervenue au début de 1979, a permis d'assurer aux demandeurs d'emploi un revenu de remplacement plus satisfaisant que par le passé ; cependant, l'aggravation de la crise économique et l'allongement de la période de recherche d'emploi ont soulevé des problèmes de financement aigus ne permettant qu'insuffisamment de prendre en compte le chômage de longue durée et laissant en dehors du champ d'application de l'assurance chômage des effectifs trop larges de demandeurs d'emploi.

##### a) *La réforme de 1979 : un « volet positif. ».*

Cette réforme a supprimé, on le rappelle, l'aide publique au chômage dont le montant était dérisoire et a contribué à l'augmentation de la proportion de chômeurs indemnisés et surtout à la progression du niveau moyen des indemnités. La réforme de l'assurance chômage avait également pour ambition de servir pour chaque catégorie de chômeurs (licenciés pour cause économique, chômeurs âgés, primo-demandeurs, certaines catégories de femmes...) des allocations correspondant à un certain type d'inactivité. Elle a manifestement constitué, comme l'écrit M. Bloch-Lainé « un volet positif de la politique menée ces dernières années », même si elle n'a pas résolu toutes les difficultés.

##### b) *Les problèmes non réglés.*

Ceux-ci visent essentiellement l'allongement de la durée du chômage et le financement du régime.

— *S'agissant de la durée de la période d'indemnisation*, la réforme de 1979 a en effet, pêchant par excès d'optimisme, quelque peu négligé l'allongement des durées de chômage de plus en plus accentué avec la crise économique. C'est ainsi que les « fins de droits » échappent au régime d'assurance chômage : d'octobre 1980 à mars 1981, plus de 300.000 demandeurs d'emploi ont épuisé leurs droits à prestation et leur nombre augmente régulièrement d'environ 10.000 par mois (1). Votre Commission n'a jamais manqué de souligner cette faiblesse essentielle du régime d'assurance chômage.

— *S'agissant du financement de l'indemnisation*, le régime connaît, du fait de la crise actuelle, des difficultés particulières.

Celles-ci s'expliquent notamment par le fait que le régime contractuel d'assurance chômage a été mis en place dans une période de croissance économique ne connaissant qu'un chômage résiduel, et

---

(1) Sources : rapport Bloch-Lainé précité.

s'appuyant sur un système de cotisations assises sur les salaires. Ce mode de financement participe aujourd'hui de la lourdeur des charges qui s'ajoutent aux salaires, augmentant le coût du travail et portant atteinte à la compétitivité des entreprises.

Rappelons que la seule subvention de l'Etat à l'U.N.E.D.I.C. s'élève pour 1982 à près de 22 milliards de francs et progresse ainsi de 90 % en un an.

L'Etat contribuera, par ailleurs, à titre exceptionnel, pour 6 milliards de francs au financement de l'assurance chômage et un emprunt de même montant s'y ajoutera pour assurer l'équilibre du chômage jusqu'à la moitié de 1982.

**Tant que la relance économique, tant attendue, n'interviendra pas et que la situation démographique ne se renversera pas, le problème du financement du chômage restera posé. Dans cette hypothèse, un élargissement de l'assiette des cotisations, accordé à la gravité de la situation, risque de se révéler nécessaire.**

..

Ces quelques développements permettent de situer l'importance du phénomène du chômage dans notre économie et de relever les ombres et les lumières du régime d'assurance mis en place.

La mise en œuvre d'un système d'indemnisation relativement satisfaisant a permis à notre pays d'éviter des troubles sociaux qui ont été constatés dans d'autres pays et qui n'auraient pas manqué de se produire en l'absence de mesures de remplacement.

Confronté à son tour à la gravité de la situation, l'actuel Gouvernement propose à la fois des mesures « traditionnelles » et incitatives qui s'inscrivent dans le cadre libéral de l'activité économique, mais également un ensemble de mesures à caractère plus dirigiste qui suscitent des réflexions et interrogations sur l'évolution future de notre société.

#### **B. — Le « Plan emploi » du Gouvernement : un appel aux entreprises privées conjugué à des orientations plus dirigistes.**

Le nombre et la diversité des mesures destinées à défendre et développer l'emploi, telles qu'elles sont retracées par le Plan intérimaire, témoignent d'une double inspiration :

— l'appel aux entreprises privées par le biais de formules techniques déjà largement utilisées dans le passé ;

— le recours à des formules plus dirigistes qui constituent une novation dans la réflexion économique et dans les mesures correspondantes qui en découlent.

En outre, ces mesures s'inscrivent dans un projet ambitieux tendant à parvenir à un **partage du travail** au bénéfice d'une population active dont les perspectives d'évolution restent encore préoccupantes, et à adopter de façon plus satisfaisante la demande à l'offre de travail.

Précisons enfin que ce qu'il est convenu d'appeler le « **plan emploi** » du Gouvernement, retracé dans le Plan intérimaire, est constitué de plusieurs sources, certaines des mesures qui le constituent ayant d'ailleurs reçu un nouveau nom de baptême plus attractif au cours des derniers mois.

En bref, ces mesures ont été mises en place depuis le collectif de juillet 1981, complétées ou affinées dans le projet de loi de finances pour 1982 ; elles font également l'objet de négociations entre diverses instances, notamment les partenaires sociaux ; d'autres entrent en vigueur alors que les textes qui doivent régir leurs modalités n'ont pas encore été pris : à cet égard, le projet de loi autorisant le Gouvernement à prendre des ordonnances en matière sociale devrait constituer un cadre pour de nombreuses mesures, notamment pour les contrats de solidarité.

En conséquence, le Plan intérimaire pour 1982 et 1983 a surtout pour objet de mettre de l'ordre dans ces dispositions nombreuses et variées ; il constitue donc, ce n'est pas le moindre de ses mérites, une heureuse synthèse sur le plan formel de mesures déjà anciennes, de décisions récentes, ou d'actions qui s'inscrivent dans un avenir plus lointain.

Si les intentions du Gouvernement apparaissent louables, le rappel des principales mesures prévues en faveur de l'emploi devrait permettre à votre Commission de formuler des observations et des réserves quant à leurs conséquences et à leur efficacité.

*1. L'appel aux entreprises privées : la reprise temporaire de formules techniques déjà utilisées dans le passé.*

Ces mécanismes d'incitation destinés à favoriser l'embauche par les entreprises, s'inspirent des dispositions des pactes nationaux pour l'emploi qui sont reprises, pour l'essentiel, à peine modifiées dans ce qui est appelé le plan « **avenir-jeunes** ».

Dans le même sens, les contrats de solidarité, même s'ils apparaissent plus novateurs à cet égard, constituent des formules incitatives pour les employeurs, fondées sur la prise en charge par l'Etat ou l'assurance chômage, de certaines cotisations lorsque l'entreprise se conforme à certains objectifs posés par le Gouver-

nement en matière d'emploi : partage du travail, embauche des jeunes et accélération des départs en préretraite.

a) *Le plan « avenir-jeunes » : la reprise de dispositions anciennes trop injustement décriées.*

Il est aujourd'hui de bon ton d'ironiser sur les résultats qui auraient été totalement négatifs des *pactes pour l'emploi*.

— Leur bilan doit être nuancé et il faut rappeler que le premier objectif qui leur était assigné était moins de lutter contre le chômage que de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes.

Rappelons que depuis 1977, les trois pactes ont bénéficié à 1,4 million de personnes et ont mobilisé plus de 11 milliards de francs.

La Direction de la prévision nous apprend, que si toutes mesures confondues, leurs objectifs ont été globalement atteints, il reste que leurs effets sur le niveau des demandes d'emploi ont rapidement décliné et qu'ils n'ont abouti qu'à décaler le cycle saisonnier du chômage, nécessitant ensuite un rattrapage avec un nouveau pacte doté de moyens renforcés.

Cette analyse paraît devoir être nuancée ; l'on peut considérer que ces formules incitatives d'insertion professionnelle des jeunes s'imposaient et s'imposent encore, compte tenu des perspectives dramatiques en matière de chômage des jeunes.

Ne rien faire eût conduit à aggraver encore les risques de « balkanisation » de notre société et à acculer des classes d'âge entières au renoncement et au désespoir.

En outre, s'agissant du devenir professionnel des bénéficiaires des pactes, il convient de relever que certaines formules prévoyant un lien contractuel entre le salarié et l'entreprise, tels les contrats emploi-formation et les exonérations de charges sociales, ont souvent abouti à des taux élevés de maintien dans l'entreprise.

De même, les formules de stages pratiques ou d'apprentissage associant formation et expérience professionnelle ont représenté souvent de véritables débouchés professionnels pour leurs bénéficiaires.

Les résultats des pactes pour l'emploi comportaient donc des éléments positifs en ce qui concerne l'insertion professionnelle des jeunes et il importait de les rappeler.

**RÉSULTATS DES ENQUÊTES SUR LE DEVENIR PROFESSIONNEL  
DES JEUNES BÉNÉFICIAIRES DU PACTE POUR L'EMPLOI**

(De 3 à 10 mois après la fin des périodes d'emploi ou de stages prévues par les mesures législatives ou réglementaires.)

(En pourcentage.)

	Fin de période d'emploi ou de stages	Situation des jeunes				Total
		Emploi dans la même entreprise	Emploi dans une autre entreprise	Recherche d'un emploi	Autres situations	
Apprentissage .....	juin-nov. 1978	37,6	30,4	17	15	100
Contrats emploi-formation .....	mai-juin 1977	72	14	5	9	100
Stage de formation .....	avril-juin 1978	51		36	13	100
Stages pratiques .....	avril 1980	43,5	20,8	23,4	12,3	100
Exonération des charges sociales ....	mars 1981	59	»	»	»	»

Source : Rapport sur l'emploi des jeunes, publié en application de la loi du 10 juillet 1979 (juillet 1981).

Leurs effets apparaissaient enfin d'autant moins néfastes que l'actuel Gouvernement décidait, dans le collectif de juillet 1981, d'en reconduire les principales dispositions légèrement modifiées.

— Le plan « avenir-jeunes » reconduit en effet les principales dispositions des pactes pour l'emploi assorties de certaines modifications.

Celles-ci consistent d'abord en une extension de certaines dispositions précédentes, au bénéfice notamment des jeunes primo-demandeurs, des chômeurs de plus de quarante-cinq ans et une extension des stages d'expérience professionnelle aux collectivités locales.

Le plan « avenir-jeunes » proroge en outre certaines dispositions jusqu'au 30 juin 1982 (exonération partielle et totale des cotisations) et reconduit pour six mois les stages de préformation et de préparation à la vie professionnelle, et jusqu'à la fin de 1982, l'aménagement du seuil de dix salariés.

Les moyens dégagés pour la campagne 1981-1982 ne sont pas négligeables puisque celle-ci devrait mobiliser 4,8 milliards de francs :



Mesures	Objectifs 1 <sup>er</sup> juillet 1981 ou 30 juin 1982
Exonération pour l'embauche des jeunes et autres catégories. Primes embauche des + de 45 ans .....	280.000
Exonération apprentis .....	125.000
Contrats emploi-formation .....	100.000
Stages de formation (stages de préparation à la vie professionnelle) ....	55.000
Stages pratiques en entreprise .....	50.000
Primes premier emploi salarié .....	12.000
Total des bénéficiaires .....	622.000

Ces objectifs ambitieux sont à rapprocher des résultats obtenus du fait des pactes précédents qui s'étaient traduits par l'embauche de 500.000 bénéficiaires.

Les premiers résultats enregistrés pour octobre 1981 apparaissent quelque peu décevants et globalement en retrait par rapport à ceux constatés en 1980.

	Octobre 1980	Octobre 1981
Embauches avec exonération de 50 % des charges sociales patronales .....	35.500	32.800
Apprentissage .....	55.800	56.340
Contrats emploi-formation .....	20.130	20.500
Stages d'expérience professionnelle (anciens stages pratiques en entreprise) .....	53.600	55.000

Si le mouvement s'est incontestablement accéléré au cours du mois de novembre, les embauches restent inférieures à celles enregistrées en 1980 (200.000 contre 250.000 à la fin du mois de novembre 1980).

Ces chiffres ne semblent donc pas traduire un enthousiasme excessif des employeurs face à des dispositions incitatives qui leur sont pourtant familières depuis plusieurs années. Il faut y voir à la fois une **crise de confiance** devant les **grandes réformes** du moment, une **crainte profonde de l'avenir** en raison de **contraintes fiscales et sociales** qui aggravent la situation d'entreprises qui ont conscience de perdre leur liberté et leur capacité d'initiative.

Il conviendra d'examiner plus loin les perspectives ambitieuses contenues dans le rapport Schwartz et qui devraient servir de guide dans l'avenir pour l'insertion professionnelle des jeunes.

*b) Les contrats de solidarité : une incitation plus forte à l'emploi mais une naissance laborieuse.*

Les contrats de solidarité constituent une autre modalité du « Plan emploi » du Gouvernement et s'intègrent dans sa politique incitative à l'égard des entreprises privées en faveur de l'emploi.

Mais en dépit d'une invocation continue depuis plusieurs mois, ils n'ont encore reçu aucune existence juridique.

Ces contrats avaient pourtant fait l'objet d'un projet de loi adopté par le Conseil des ministres, qui a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale (n° 545) puis retiré après que le Gouvernement eut fait connaître son intention de régler la matière par voie d'ordonnances.

Dans le silence des textes, quelques collectivités locales et quelques entreprises ont cependant signé ou se préparent à signer des contrats de solidarité... Compte tenu des éléments connus, ces contrats devraient s'ordonner autour des quatre formules suivantes :

- *L'aide à la réduction de la durée du travail.*

Cette aide devrait consister en une exonération des charges sociales pour les entreprises qui programmeront une baisse de la durée hebdomadaire du travail à 36 heures au moins entre le 15 septembre 1981 et le 1<sup>er</sup> septembre 1983 pour tout ou partie de leur personnel.

L'aide est accordée pour toute embauche en proportion de l'effort de réduction du temps de travail : 75 % d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pendant un an pour une réduction comprise entre deux et trois heures, et 100 % pendant un an pour plus de trois heures, puis 50 % la seconde année. Selon cette modalité le coût des exonérations devrait être supporté intégralement par l'Etat.

- *La préretraite-démission à partir de cinquante-cinq ans.*

Dans cette hypothèse, l'entreprise s'engage à embaucher un demandeur d'emploi pour chaque départ de salarié démissionnaire entre cinquante-cinq et soixante ans. L'embauche du chômeur doit intervenir dans les trois mois du départ et l'entreprise doit maintenir le niveau global des effectifs.

Jusqu'à soixante ans, les salariés démissionnaires reçoivent 70 % du salaire brut moyen des douze derniers mois, et ensuite, perçoivent soit la garantie de ressources, soit la retraite normale. Aux termes de l'accord conclu entre l'U.N.E.D.I.C. et le Gouvernement, le 2 dé-

cembre dernier, la préretraite-démission, serait financée par une allocation conventionnelle à la charge de l'U.N.E.D.I.C. et une allocation spéciale « Fonds national de l'emploi » (F.N.E.) à la charge de l'Etat.

• *La préretraite progressive après cinquante-cinq ans.*

Selon cette modalité, l'entreprise s'engage à compenser par des embauches, la transformation d'emplois à taux plein en emplois à mi-temps après cinquante-cinq ans.

En compensation, chaque salarié en retraite progressive reçoit 30 % du salaire brut moyen des douze derniers mois jusqu'à sa retraite normale. Le financement de cette mesure est assuré également par une allocation conventionnelle à la charge de l'U.N.E.D.I.C. et une allocation F.N.E. spécifique à la charge de l'Etat.

• *L'aide à l'embauche de certaines catégories de chômeurs* constitue la dernière modalité des contrats de solidarité.

Cette aide devrait être attribuée à l'entreprise pour toute embauche à durée indéterminée d'un chômeur de longue durée et correspondre aux prestations qu'aurait versées l'A.S.S.E.D.I.C. à ce demandeur d'emploi.

L'entreprise doit par ailleurs verser au chômeur embauché un salaire correspondant au poste occupé et acquitter les charges sociales correspondantes.

L'aide n'est accordée qu'en cas de création nette d'emploi et ne peut excéder le montant des prestations de chômage qui auraient été versées pendant douze mois à l'intéressé.

Cette aide n'a pas encore fait l'objet de négociation avec l'U.N.E.D.I.C. mais devrait être financée soit sous forme d'un « à valoir » sur les cotisations d'assurance chômage dues par l'entreprise, soit sous forme d'un versement mensuel de l'aide directement par l'U.N.E.D.I.C.



Les formules de contrats relatives aux préretraites à cinquante-cinq ans et aux préretraites progressives pourraient recevoir un accueil favorable auprès des employeurs comme le laissent présager les réactions de plusieurs entreprises dans la région Rhône-Alpes.

Ces formules ne sont en fait pas nouvelles et reprennent le principe de l'actuelle garantie de ressources servie par le régime d'assurance chômage et de la préretraite relevant du Fonds national de l'emploi.

Elle consiste surtout dans l'obligation faite à l'employeur en compensation, de procéder aux embauchages correspondants, ce qui devrait permettre un rajeunissement sensible de la pyramide des âges et ainsi contenir les charges salariales et sociales de l'entreprise.

Force est néanmoins de reconnaître que le mécanisme de la préretraite-démission aura pour conséquence de réduire à l'inactivité des salariés encore dans la force de l'âge : les critiques dirigées dans le passé à l'encontre des cessations d'activité anticipées dans le cadre notamment de la convention sociale sidérurgie se retrouvent dans cette formule.

Les modalités de la préretraite progressive apparaissent à cet égard plus satisfaisantes mais sont en revanche moins favorables à une action massive en faveur de l'embauche des jeunes demandeurs d'emploi.

— S'agissant de l'aide à la diminution de la durée du travail, on peut considérer que cette formule s'inscrit dans la politique de réduction de la durée d'activité et du partage du travail qui sera examinée plus loin ; il s'agit d'inciter, par un système d'exonération de cotisations, les entreprises à programmer une réduction de la durée hebdomadaire du travail plus rapide que celle prévue par le Plan intérimaire.

Le succès éventuel de cette formule déterminera son coût qui sera supporté entièrement par l'Etat : aucune indication ne peut être apportée dans cette matière.

— Enfin, l'aide à l'embauche de certaines catégories de chômeurs n'a pas encore fait l'objet d'accord avec le régime d'assurance chômage et son avenir apparaît incertain.

Ainsi, en dépit des objectifs louables proposés par ces formules, force est de s'interroger sur leurs chances de réussite. Elles ont pour objet de mettre en œuvre une stratégie de partage du travail en accélérant une politique de réduction de la durée du travail et en favorisant l'embauche des jeunes par tous les moyens, notamment par le recours à des formules de préretraites de plus en plus précoces.

**Les incitations prévues apaisent-elles les hésitations et les inquiétudes des chefs d'entreprise ?**

Dans ce domaine encore, la confiance ne se décrète pas. Elle est sans doute rendue plus difficile du fait que le « plan emploi » propose également des mesures qui ne se situent plus, cette fois, dans le cadre de l'économie de marché.

**2. Les mesures plus dirigistes du « plan emploi » :  
vers un recul à terme de l'initiative individuelle privée ?**

Ces mesures multiformes empruntent des modalités diverses retracées par le Plan intérimaire : elles prennent d'abord la forme de créations d'emplois publics, résulteront du prochain développement du secteur public avec la nationalisation des principaux groupes industriels et bancaires et de l'émergence annoncée d'une véritable « économie sociale ». Par ailleurs, d'éventuelles « vocations » économiques des collectivités locales risquent de se manifester avec la loi sur la décentralisation et la création de comités locaux pour l'emploi qui devraient intervenir dans chaque bassin d'emploi, en liaison avec les partenaires sociaux et les élus, sur l'initiative des chefs d'entreprise.

Enfin, le développement de droits nouveaux accordés aux salariés et surtout à leurs représentants, risque d'empiéter encore sur les prérogatives des employeurs, accentuant ainsi leurs réticences à embaucher en dépit des dispositifs incitatifs sophistiqués qui viennent d'être rapidement décrits.

**a) Les créations directes d'emplois publics : une politique excessive ?**

**— Les emplois publics.**

Plus de 54.000 emplois publics étaient déjà prévus par le premier collectif budgétaire de juillet 1981, dont plus de 45.000 à la charge totale ou partielle de l'Etat.

Le projet de loi de finances pour 1982 y a ajouté plus de 61.000 emplois auxquels il faut adjoindre plus de 10.000 emplois dans les hôpitaux et établissements sanitaires et sociaux. Plus de 126.000 emplois publics auront donc été créés en moins de dix-huit mois, le Plan intérimaire indiquant qu'« afin de satisfaire progressivement les besoins en services collectifs » l'action amorcée sera poursuivie en 1983. « Ainsi, la création de 210.000 emplois nouveaux en moins de trente-six mois permettra de combler les retards accumulés au cours des dernières années. »

**Notre pays était-il si cruellement sous-administré et nos besoins collectif si mal assurés, qu'il était nécessaire de procéder ainsi à des recrutements aussi massifs ?**

Le financement de ces emplois nouveaux suscite également quelques interrogations, encore que le Plan intérimaire indique que « cet accroissement des effectifs est rendu possible par une politique salariale rigoureuse prévoyant le maintien du pouvoir d'achat moyen des agents en place ».

Votre Commission n'a jamais nié que des besoins importants en personnel restaient insatisfaits en matière sanitaire et sociale par exemple, mais également dans certains services publics mal adaptés aux besoins des usagers. Elle estime cependant que les créations d'emplois publics envisagées n'apparaissent pas toutes inspirées par ce souci ; pour votre Commission, le développement de l'emploi industriel et tertiaire privé reste la voie royale du développement économique et s'oppose à une société d'assistance caractérisée par une hypertrophie des emplois publics.

— Un programme d'aide à la *création d'emplois d'initiative locale* a été également arrêté par le Conseil des ministres du 10 juin 1981.

Dans cette perspective, le collectif de juillet prévoyait la création de 5.000 emplois pour 1981 et le projet de budget pour 1982 celle de 10.000 emplois supplémentaires. L'aide accordée s'élève à 36.000 F pour un an par emploi créé à plein temps.

Les critiques formulées seront, en ce domaine, moins sévères que précédemment, du fait que cette aide n'est pas renouvelable et ne constitue qu'un dispositif incitatif destiné à favoriser la création d'emplois.

— *Les contrats « jeunes volontaires ».*

Ces contrats, d'une durée de six mois à un an, devraient être proposés aux jeunes demandeurs d'emploi à l'issue de leur service national.

Ils devraient répondre à des tâches d'intérêt général, à des besoins sociaux actuellement insatisfaits telles l'animation des petites communes, la lutte contre les pollutions, la protection contre les incendies, la mise en valeur des massifs forestiers, etc.

Il est à craindre qu'une rétribution quasi symbolique des travaux effectués, ainsi que leur nature, ne détournent de nombreux jeunes de ces possibilités d'emploi, dont la consolidation risque, en outre, dans de nombreux cas, de se révéler aléatoire.

b) *Le développement du secteur de l'« économie sociale » : ne pas mélanger les rôles.*

Ce secteur doit s'entendre des coopératives des mutuelles, associations gestionnaires et entreprises d'intérêt collectif.

D'après les propositions du Plan intérimaire, le Gouvernement devrait proposer une modification des statuts de la coopération pour mieux adapter ces organismes aux réalités économiques actuelles, l'institution d'un organisme financier qui leur soit propre et un assouplissement des règles autorisant la transformation d'entreprises privées en coopératives.

Dans le même sens, devraient être menées des études tendant à aménager le système de « mutualisation du risque économique ».

Ces orientations, dont le caractère d'expérimentation sociale paraît indéniable, ne sont pas sans susciter plusieurs inquiétudes.

Si la création d'une structure spécifique de soutien, de coordination, bref, de planification de l'économie sociale existante est souhaitable, il ne faudrait pas que ce secteur soit doté de privilèges exorbitants du droit commun des entreprises. Une claire concurrence s'impose entre tous les secteurs de l'économie, et les entreprises privées ne devraient pas avoir trop facilement la possibilité de passer dans ce secteur de l'économie sociale.

En bref, l'économie sociale ne doit pas préfigurer une auto-gestion qui s'étendrait à l'ensemble de l'économie et qui serait source de frein à notre développement économique.

*c) L'extension du secteur public : les conséquences sociales de la nationalisation des principaux groupes industriels et bancaires.*

Point n'est besoin d'insister longuement sur les conséquences de l'extension du secteur public qui a déjà fait l'objet de très larges développements à l'occasion d'un autre débat devant le Sénat.

Les entreprises publiques, outre leur rôle d'orientation dans la politique économique du Gouvernement, devront devenir « des lieux d'innovation sociale où seront expérimentées des formules nouvelles de revalorisation du travail salarié et de démocratie industrielle : participation des travailleurs au conseil d'administration, extension des pouvoirs des comités d'entreprise... ».

Les indications mentionnées dans le Plan intérimaire apparaissent inquiétantes ; l'innovation sociale ne prétend-elle pas devenir un modèle lourd d'obligations pour les entreprises du secteur privé, alors que le climat actuel et l'attentisme qui règnent actuellement en leur sein ne militent pas en faveur d'une embauche naturelle de nouveaux salariés ?

*d) Les nouveaux droits des travailleurs : un discours rassurant mais des perspectives inquiétantes.*

Le rapport Auroux, comme les propositions contenues dans le Plan intérimaire, insistent sur le strict respect d'un partage des rôles où le pouvoir de direction appartient au chef d'entreprise et à lui seul.

Dans le même temps, le Plan indique à juste titre qu'il convient que soient respectés tous les pouvoirs que le Code du travail accorde aux comités d'entreprise.

Rappelons que les *propositions du rapport du ministre du Travail* s'ordonnent autour des quatre orientations suivantes :

— le rétablissement et l'élargissement des droits des salariés (droits d'expression, conditions de travail, règlement intérieur) ;

— la reconstitution de la collectivité de travail (réduction de la place occupée par les formules précaires d'emploi, et retour aux contrats de travail à durée indéterminée de droit commun) ;

— le renforcement des instances représentatives des travailleurs (renforcement du fait syndical, adaptation de l'impact juridique et financier des seuils sociaux sans remise en cause de ceux-ci, rôle accru du comité d'entreprise, notamment en matière d'information, création de comités de groupes, droit d'alerte du comité d'entreprise pour prévenir les sinistres industriels, protection accrue des représentants syndicaux et du personnel, aménagement des modalités d'élection...) ;

— le renouveau de la convention collective (obligation annuelle de négocier).

Outre la confirmation de ces orientations par le Conseil des ministres du 4 novembre 1981, le Plan intérimaire reprend la plupart des objectifs posés et d'abord l'élargissement du champ contractuel dans l'entreprise en matière de salaires, de durée et de conditions de travail.

Le Plan de deux ans propose également que le recours au travail temporaire et aux contrats à durée déterminée soit limité et contrôlé sans « faire obstacle à la nécessaire souplesse des entreprises face aux aléas de la conjoncture ».

Votre Commission relève, sur ce dernier point, que le travail à temps partiel, qui n'est pas mentionné dans cette partie des propositions du Plan, s'il correspond à des besoins pour certaines activités économiques, fait également l'objet d'une demande légitime de la part de diverses catégories de salariés. Le projet de loi autorisant à prendre des ordonnances en matière sociale devrait tendre à conférer un statut réaliste à cette modalité nécessaire du travail.

Enfin, le Plan pour 1982-1983 précise également que les travailleurs devront pouvoir être étroitement associés à la détection et à la prévention des sinistres industriels. Le Plan stipule également que la revalorisation de la situation matérielle et sociale des ouvriers constitue une priorité nationale.

Rappelons, sur ce dernier point, les actions amorcées au cours des dernières années en faveur des travailleurs manuels et au-delà des nécessaires campagnes de sensibilisation menées, les perspectives de carrière esquissées et la volonté de les sortir d'un ghetto industriel d'où personne ne les avait encore tirés.



S'agissant des nouveaux droits des travailleurs, si les diverses propositions citées — rapport Auroux et Plan intérimaire — sont empreintes dans la forme d'une modération qui sauvegarde globalement le pouvoir de décision des chefs d'entreprise, il n'en reste pas moins que les différentes orientations relevées ne peuvent que susciter l'inquiétude de ces derniers.

Si bien inspirées qu'elles soient ces propositions tendent en effet à conférer au fait syndical et aux instances représentatives du personnel en général un rôle accru dans la marche de l'entreprise ; ces orientations ne devraient pas gêner outre mesure les grandes entreprises déjà familières de ces formules de concertation et parfois d'affrontement, même si elles tendent à mettre en cause certains aspects des relations sociales de l'entreprise.

Il n'en est pas de même dans les entreprises petites ou moyennes où la présence syndicale est traditionnellement discrète. L'affirmation des nouveaux droits des salariés, l'extension du phénomène de représentation dans les petites unités de production, risquent de déclencher toute une série de contraintes pour les chefs d'entreprises, P.M.E. ou de P.M.I., préjudiciables à un climat déjà souvent dominé par l'attente et l'incertitude.

De plus, nul n'empêchera ces entreprises petites et moyennes qui constituent la trame du tissu industriel français de craindre une extension de leurs obligations et de leurs charges.

Les possibilités d'embauche tout autant que l'entraînement économique dépendent pour elles de l'environnement social.

e) *Des acteurs nouveaux de la vie économique.*

A côté des éléments à caractère dirigiste qui viennent d'être énoncés, certaines tendances se manifestent et s'opposent aux principes de l'économie de marché : il s'agit notamment des interventions économiques des collectivités territoriales et de la création de comités locaux de l'emploi.

— Les *collectivités locales* ont développé depuis longtemps leurs interventions dans la vie économique, soit indirectement, soit plus directement en encourageant les initiatives pour la création ou la survie d'entreprises, notamment du fait de l'aggravation du chômage.

A l'exception d'interventions commandées par des particularités locales ou des difficultés spécifiques en matière d'emploi, votre Com-

**mission considère que les collectivités locales n'ont pas une « vocation » particulière à intervenir trop directement dans l'activité économique, notamment des entreprises en difficulté.**

Dans l'hypothèse contraire, qui pourrait être en particulier favorisée avec la loi de décentralisation, et le Sénat a insisté sur ce point, une concurrence réelle ne serait plus respectée entre les entreprises, et ceci, contrairement aux règles législatives ou communautaires en vigueur. En outre, l'ensemble des contribuables pourrait être engagé au sein d'une commune dans un processus de solidarité grave de conséquences. Il importe donc d'être vigilant.

*— La création des comités locaux pour l'emploi.*

Ces comités devraient être créés à l'initiative des élus locaux et des partenaires sociaux. Ils seraient composés d'élus, de syndicalistes, d'employeurs ou d'organisations professionnelles ; leur mise en place et leur fonctionnement devraient être facilités par les administrations. Leur rôle devrait être de proposer des solutions locales à l'emploi en détectant les entreprises dans lesquelles des possibilités de partage du travail sont susceptibles de créer des emplois nouveaux, notamment dans le cadre des contrats de solidarité.

La formule est originale et il convient d'en tirer le meilleur profit mais il faut éviter le risque de voir ces comités s'immiscer dans la marche des entreprises en dessaisissant ainsi les dirigeants de celles-ci, en cas de difficultés conjoncturelles notamment, d'un pouvoir réel de décision.

Ces comités, par la pression qu'ils peuvent exercer, accentueraient alors le caractère dirigiste de mesures qui voudraient au contraire rassembler tous les secteurs dans une démarche synergique et constructive.

**C. — Des mesures structurelles ambitieuses : un partage du travail et une meilleure adéquation de la demande à l'offre de travail.**

1. *Un partage du travail par une réduction de sa durée hebdomadaire : un processus engagé depuis longtemps mais des conséquences incertaines.*

a) *Une réduction continue, spontanée, mais stoppée à une date récente.*

En dépit de l'affirmation du principe de la limitation de la durée légale du travail à 40 heures hebdomadaires, la durée effective moyenne jusqu'à ces dernières années est restée sensiblement supérieure à l'horaire prévu en 1936.

Le processus spontané de réduction observée jusqu'en 1976 enregistre désormais un tassement autour des 40 heures, mais se trouve inégalement réparti selon les catégories socio-professionnelles : près des trois quarts des employés respectent la durée légale contre la moitié seulement des ouvriers.

Ainsi une forte proportion d'ouvriers et de travailleurs manuels travaillent-ils encore au-delà de la durée légale en percevant évidemment les heures supplémentaires correspondantes et l'évolution à la baisse se trouve stoppée depuis cinq ans.

Prenant acte de cette situation, le Gouvernement d'alors invitait les organisations syndicales représentatives au plan national et le C.N.P.F. à négocier pour parvenir à une réduction de la durée en deçà de la limite « incompressible » et fatidique des 40 heures.

*b) L'échec des négociations menées de juin 1978 jusqu'au début de l'année 1981.*

A la suite du premier échec des négociations entreprises entre les partenaires sociaux constaté au début de l'année 1980, le Gouvernement de l'époque confiait à M. Pierre Giraudet « une mission d'investigation et d'exploration » au cours de laquelle celui-ci devrait examiner « les procédures grâce auxquelles les négociations, une fois reprises, auraient le plus de chances d'aboutir ».

Un mois après la publication du rapport de M. Giraudet, les partenaires reprenaient leurs négociations à la fin du mois de mai 1980 et ne parvenaient pas à s'accorder sur deux projets d'accord transmis par le C.N.P.F. en juillet et en novembre 1980.

Enfin, au début de l'année 1981, la C.G.T. remettait un autre projet d'accord auquel il n'était pas donné suite.

Force est donc de constater que le projet de réduction de la durée du travail ne date pas d'aujourd'hui et que les gouvernements précédents ont tenté de favoriser les négociations, tout en laissant la plus grande liberté d'appréciation aux partenaires sociaux.

*c) L'accord intervenu en juillet 1981.*

Plus directif en ce domaine, le nouveau Gouvernement incitait les mêmes partenaires à négocier pour engager un processus de réduction et d'aménagement du temps de travail qui devrait se poursuivre dans les branches professionnelles.

C'est ainsi qu'était signé, le 17 juillet 1981, un protocole d'accord comprenant des mesures qui devaient être mises en œuvre au niveau national interprofessionnel et d'autres qui devaient faire l'objet d'une négociation dans les branches.

Ce texte ramenait notamment la durée légale du travail à 39 heures par semaine, généralisait la cinquième semaine de congés payés, réduisait la durée maximale du travail de 50 à 48 heures et la durée moyenne de 48 à 46 heures hebdomadaires sur douze semaines et prévoyait des assouplissements en matière d'heures supplémentaires.

Plusieurs modalités de cette réduction devaient en outre être négociées au niveau des branches professionnelles et le bilan de ces négociations devait être établi à la fin de novembre 1981.

Rappelons que le projet de loi autorisant le Gouvernement à prendre des ordonnances en matière sociale mentionne dans une disposition fort générale la réduction hebdomadaire de la durée du travail parmi ses orientations.

*d) Les objectifs du Plan intérimaire : des perspectives plus larges de partage du temps de travail assorti de conditions.*

Le Plan indique en effet que « la réduction significative du temps de travail est nécessaire à l'obtention, dès 1982, d'une diminution du chômage » mais il ajoute que « le temps libre sera développé d'abord dans les rythmes hebdomadaires, mais le Gouvernement favorisera aussi, dès la période du Plan de deux ans, des formules nouvelles d'aménagement du temps, comme l'année sabbatique, la retraite progressive ou l'étalement des vacances ».

Cependant il est précisé que la réduction du travail ne pourra porter son plein effet sur l'emploi que sous réserve de certaines conditions :

— maintien des capacités de production et recherche d'une meilleure utilisation des équipements afin d'éviter une augmentation des coûts fixes liés au capital provoquant une perte de compétitivité sur les marchés intérieur et extérieur ;

— « affectation des gains de productivité plus favorable à l'emploi » impliquant une modération de la croissance du pouvoir d'achat, c'est-à-dire « une limitation assez rigoureuse de la répercussion à moyen terme de la baisse de la durée du travail sur le taux de salaire horaire ».

S'agissant des modalités de la réduction de la durée du travail, celle-ci devrait s'accompagner d'une réorganisation du travail se traduisant notamment par une cinquième équipe dans le travail posté, et devrait s'appuyer sur des négociations salariales tendant à modérer « des évolutions nominales à moyen terme ».

En bref, la compensation salariale résultant de la baisse de la durée du travail devrait avoir un caractère différencié.

Enfin, le Plan intérimaire indique que « cette réduction doit être forte et concerner l'ensemble des secteurs d'activité » pour susciter une dynamique de création d'emplois, même si cette baisse s'effectue selon des régimes différents selon les secteurs et les entreprises ; la négociation entre partenaires sociaux devrait permettre de tenir compte de ces particularités, mais le Gouvernement retient un objectif à moyen terme : les 35 heures de durée de travail hebdomadaire effective et moyenne fin 1985, hors congés annuels et jours fériés, soit un rythme de réduction annuelle d'au moins une heure en moyenne par an.

Cependant, seule une transformation des conditions de production complémentaire peut comporter des effets positifs sur l'emploi et le Gouvernement devrait prendre en outre des mesures incitatives pour des réductions exceptionnelles, notamment par le moyen des contrats de solidarité déjà examinés. Des objectifs aussi ambitieux appellent nécessairement quelques commentaires.

*e) Un pari pour l'avenir.*

Consciente de l'importance de l'enjeu votre Commission souhaiterait porter un jugement sur la « faisabilité » d'un tel programme et de ses conséquences sur l'emploi.

Il faut d'abord relever qu'une réduction donnée de la durée légale du travail ne saurait automatiquement provoquer l'embauche d'un nombre correspondant de demandeurs d'emploi notamment dans l'hypothèse prévue où cette réduction serait sélective et progressive selon les secteurs.

Il est vraisemblable qu'une première réduction d'une heure de la durée du travail en 1981 risque d'être compensée par les gains de productivité ou par une meilleure organisation de la production que cherchera à réaliser l'entreprise.

De même, une réduction étalée au cours des cinq années à venir a certaines chances d'être compensée par une substitution progressive du capital au travail lorsque celle-ci sera possible.

Par ailleurs, la réduction de la durée du travail sera plus créatrice d'emplois dans certains secteurs d'activité que dans d'autres. En outre, la volonté de parvenir à une meilleure utilisation des équipements se heurtera à de nombreuses difficultés dans certains secteurs même pour ceux qui pratiquent le travail posté, notamment avec l'institution d'une cinquième équipe.

L'utilisation optimale des équipements devrait se concilier avec les acquis sociaux minima (repos dominical), elle nécessiterait des aménagements législatifs (interdiction du travail de nuit pour les femmes) et devrait donc être acceptée par les partenaires sociaux et

ce, au prix d'une compensation salariale qui risque de peser sur la compétitivité des entreprises.

Enfin, seules des dispositions incitatives particulièrement favorables paraissent pouvoir déterminer les chefs d'entreprise à procéder à des réductions plus importantes et plus rapides de la durée du travail, lesquelles seraient susceptibles de créer directement des emplois ; certaines modalités des contrats de solidarité s'inspirent de cette idée en mettant en place des exonérations de cotisations sociales qui seront en définitive supportées par le budget de l'Etat.

On retrouve là encore une illustration de l'interventionnisme étatique dans la vie des entreprises.

••

En conséquence, l'efficacité de la réduction de la durée du travail dans la lutte contre le chômage apparaît incertaine à votre Commission ; celle-ci pourrait constituer un facteur de renchérissement des coûts de production pour nos entreprises et risque de les conduire, à terme, dans un processus dangereux de dégradation de leur position sur les marchés intérieur et extérieur du fait de la concurrence étrangère, dans la mesure où n'apparaissent pas à court terme les perspectives de mise en place d'un espace social européen harmonisant globalement la durée du travail chez nos voisins.

A terme, l'effet réel de cette mesure peut être, relativement à l'emploi, paradoxalement nul, voire négatif.

2. *La recherche d'une adéquation plus satisfaisante de la demande à l'offre de travail : la réforme du système de formation professionnelle.*

Depuis maintenant dix ans s'est mis en place et développé un système de formation professionnelle relevant de l'Etat et de l'initiative des entreprises.

En dépit des efforts réalisés et des crédits consacrés à ces actions, des offres d'emploi restent encore aujourd'hui insatisfaites malgré le nombre de chômeurs ; trop souvent ces derniers ne possèdent qu'une formation inadaptée ou sont dépourvus de toute formation.

La réduction de l'inadaptation entre la demande et l'offre de travail, c'est-à-dire un meilleur fonctionnement du marché du travail, constitue donc le dernier volet du « Plan emploi » proposé par le Plan de deux ans.

*a) Un bilan pourtant non négligeable.*

Point n'est besoin d'insister longuement sur la novation que constituait il y a maintenant dix ans la mise en place d'un système de formation continue qui rapidement a révélé un dynamisme remarquable se traduisant et par le nombre de bénéficiaires et par les crédits consacrés à ces actions.

A côté de ce système, la formation professionnelle relevant de l'Etat, après avoir également donné de bons résultats au travers d'organismes bien rodés, s'est aussi quelque peu sclérosée notamment du fait d'une relative inadaptation des formations dispensées aux besoins de nos entreprises.

Enfin, les pactes pour l'emploi déjà examinés, en mobilisant des moyens importants et en rassemblant plusieurs modalités d'insertion professionnelle et de formation, ont constitué, comme il a déjà été dit, un effort important pour réduire l'inadaptation de la demande et de l'offre de travail.

Cependant, en dépit des efforts réalisés, de trop nombreux jeunes sortent du système scolaire sans qualification, ou même sans avoir suivi un apprentissage. Votre commission des Affaires sociales n'a jamais cessé d'insister sur ce point.

De même, leur niveau de formation générale est fréquemment insuffisant, leur spécialisation parfois trop étroite et le contenu de la formation souvent inadapté à des techniques en évolution rapide.

Pour répondre à ces faiblesses qui ne sont contestées par personne, le Gouvernement envisage diverses orientations.

*b) Un remède : une meilleure insertion professionnelle et sociale des jeunes.*

Le rapport de M. Bertrand Schwartz comporte dans cette perspective trois orientations qui consistent d'abord à garantir une qualification professionnelle et sociale pour tous les jeunes de seize à dix-huit ans notamment en modifiant le contenu des qualifications et par l'alternance pédagogique, ensuite à renforcer les chances d'accès des jeunes de dix-huit à vingt et un ans au marché du travail par le partage du travail (contrats à temps partagé et d'insertion) et par un effort de formation professionnelle et sociale.

Enfin, ce rapport insiste sur la nécessaire association des jeunes à la vie de la cité et sur la création d'un cadre de vie nouveau.

*c) Les objectifs fixés par le Plan intérimaire.*

Partant d'un même constat, le Plan préconise d'abord une amélioration de l'enseignement technique, et une formation des

jeunes sans qualification qui devrait être assurée notamment par une rénovation de l'apprentissage et la révision de la législation sur les formations en alternance.

S'agissant de la formation professionnelle continue, le Plan de deux ans souhaite une relance de celle-ci par sa régionalisation, la simplification des modes de financement, son adaptation aux entreprises petites et moyennes et une meilleure articulation entre formations initiale et continue.

Enfin, le Plan intérimaire préconise la création d'un grand service public de l'emploi offrant une prise en charge globale des demandeurs d'emploi, en particulier par le regroupement des services de formation et de placement. Ceci permettrait d'obtenir plus de cohérence dans les actions, et notamment d'utiliser la période de recherche d'emploi pour l'acquisition d'une formation utilisable.

Ce service public décentralisé devrait disposer de l'ensemble des aides à l'emploi aujourd'hui dispersées et assurer l'information, le conseil, l'orientation, la formation et le placement auprès des demandeurs d'emploi.

*d) Les observations de la Commission.*

Les orientations généreuses et générales inspirées par le rapport Schwartz et formulées par le Plan intérimaire ne peuvent que susciter l'adhésion de votre Commission, notamment en ce qui concerne une meilleure adaptation de l'offre à la demande de travail par un système de formation renouvelée. De telles mesures sont bonnes bien que dans un premier temps elles ne puissent que masquer, statistiquement, le chômage des jeunes.

Par contre, la réunion de moyens, jusqu'alors dispersés ou relevant de l'initiative privée dans des structures qualifiées de « grand service public », risque de bureaucratiser et d'alourdir les missions qui sont assignées à ces organismes en matière d'emploi, la souplesse étant une nécessité.

De même, le Plan intérimaire prévoit d'abroger des textes à peine votés, tel celui sur les formations alternées, avant que ceux-ci aient reçu un commencement d'application.

Ce souci de faire table rase de procédures qui n'avaient sans doute pas produit tous leurs résultats et dont quelques aménagements auraient pu améliorer les effets, et la volonté de conférer à des organismes certains monopoles en matière d'emploi et de placement, constituent des indices de l'évolution de notre société vers plus de bureaucratie et de dirigisme, indices qui ne peuvent que susciter l'inquiétude de votre Commission.



## II. — LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE EN CHARGE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

Confiant au système de protection sociale une mission prépondérante dans le renforcement de la solidarité nationale, le Gouvernement retient, dans le cadre du Plan intérimaire, trois orientations essentielles :

- une nouvelle répartition des responsabilités,
- un nouveau partage des charges financières,
- une couverture sociale plus cohérente et plus juste.

A plus long terme, il se propose de mieux répondre aux besoins sociaux, en atteignant à une plus grande efficacité redistributive et en définissant un financement équitable et efficace.

Comment là encore ne pas approuver, dans leur principe, de telles résolutions ? Votre Commission les a fait siennes, au cours des années passées, en accompagnant, sans épargner ses critiques, les politiques des gouvernements successifs qui nous ont permis de construire un système de protection sociale auquel, à juste titre, on nous dit aujourd'hui que les Français sont très attachés.

Votre Commission doit, à cet égard, formuler deux observations :

— d'une part, elle remarque que, plus que d'innover, les pouvoirs publics ont retenu, dans le financement du déficit prévu des régimes, des solutions semblables à celles qu'avait pratiquées le gouvernement précédent ;

— d'autre part, elle constate qu'à l'ambition initiale de réformes, se substitue peu à peu un aménagement limité des règles actuelles. Il en est particulièrement ainsi des modifications qui pourraient affecter, demain, l'assiette du prélèvement social, lequel pose de redoutables problèmes. La même constatation s'applique également au système des prestations.

**A. — La réforme des structures administratives et financières :  
le mythe de Sisyphe.**

*1. Une nouvelle répartition des responsabilités :  
le mirage démocratique.*

Le Gouvernement entend rendre aux assurés la gestion de leurs régimes de sécurité sociale, en s'adressant plus précisément aux salariés.

A cet effet, il prétend engager une double démarche :

- le renforcement de la démocratie à l'intérieur des caisses ;
- la levée des tutelles et le renforcement de la concertation.

*a) La démocratie dans les caisses.*

La démarche démocratique trouve son fondement, selon les pouvoirs publics, dans la capacité des cotisants et des prestataires à mesurer les efforts nécessaires à la satisfaction de leurs besoins. Aussi, une double action serait-elle entreprise, tendant à renforcer leurs prérogatives, aux plans horizontal et vertical.

*— La démocratie horizontale.*

Selon les intentions gouvernementales, les administrateurs des caisses seraient élus par les assurés, dont le rôle de gestion serait singulièrement accru. Les assurés détenant actuellement la moitié des sièges dans les conseils d'administration, il semble donc qu'ils en obtiendraient désormais la majorité.

Les informations dont dispose actuellement votre Commission ne permettent pas, toutefois, de savoir précisément quelle place sera accordée aux employeurs. En effet, certaines déclarations gouvernementales laissent à penser qu'une participation des élus locaux ne serait pas exclue.

**En somme, le paritarisme disparaîtra donc dans les organismes de sécurité sociale, alors que les pouvoirs publics en vantent par ailleurs les mérites lorsqu'il s'agit de l'U.N.E.D.I.C. et s'abstiennent de le remettre en cause dans les régimes complémentaires de retraite.**

Sur ce point essentiel, votre Commission entend donc rappeler quelques réalités, oubliées aujourd'hui par les pouvoirs publics :

— Les employeurs participent largement au financement de la Sécurité sociale. Ne vient-on pas de leur confier la charge d'assurer

la moitié des recettes nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier des régimes ?

— Si les assurés doivent ajuster leurs efforts à leurs besoins, il appartient également aux entreprises, grandes pourvoyeuses de fonds, de dire le poids que notre appareil économique peut supporter sans céder.

— Depuis 1967, la gestion paritaire a permis un renforcement sensible des droits des assurés, que le seul bilan établi plus haut démontre éloquemment.

— Les assurés détiennent des responsabilités essentielles dans la gestion des caisses. Qu'il suffise ici de rappeler que deux des trois caisses nationales sont présidées par des représentants syndicaux.

— Enfin, et surtout peut-être, le paritarisme apparaît comme le meilleur garant d'une authentique concertation.

— *La démocratie verticale.*

Le Gouvernement se propose d'entreprendre une décentralisation poussée dans les rapports entre les caisses nationales et les caisses locales de la Sécurité sociale, selon des modalités qui ne sont pas encore clairement définies.

A cet égard, ne convient-il pas de rappeler avec force que les structures actuelles permettraient de garantir l'unité de notre système de prestations ?

Certes, confier à l'initiative locale la responsabilité d'ajuster notre système de soins aux réalités régionales paraît un objectif respectable. Cependant, il ne faudrait pas oublier le rôle essentiel des autorités nationales dans la régulation des besoins et dans la correction des disparités locales.

Tel était ainsi le rôle confié, par exemple, à la Caisse nationale d'assurance maladie, organisme payeur, dans l'accompagnement de la politique sanitaire de l'Etat et des collectivités locales.

b) *L'allégement des tutelles et le renforcement de la concertation.*

Se fixant pour objectif prioritaire de renforcer l'autonomie des caisses, le Gouvernement s'engage en même temps à développer la concertation, dans un louable souci de coordination des actions.

— *L'allégement des tutelles.*

Les pouvoirs publics condamnent l'interventionnisme excessif de l'Etat dans la gestion des caisses, responsable, selon lui, d'alourdissements administratifs et d'abus manifestes de pouvoir.

Ainsi se trouverait remise en cause la politique de modération entreprise par l'Etat pour limiter les charges de gestion. D'autre part, comment libérer les caisses d'assurance maladie de toute tutelle et réaliser en même temps un effort véritable en vue de mieux maîtriser les dépenses de santé ?

— *Le renforcement de la concertation.*

La modification des rapports entre les caisses et leurs principaux partenaires semble devoir emprunter trois directions : le rétablissement des prérogatives du Parlement, de nouveaux rapports avec les professions de santé, une meilleure coordination des efforts des caisses et des mouvements associatif et mutualiste.

— *La définition de la politique sociale.*

Constatant la part décisive, au surplus croissante, de la dépense sociale dans notre économie, le Gouvernement prétend mieux concilier l'autonomie des caisses avec la responsabilité qui revient à l'Etat dans la définition de la politique sociale.

A cet effet, il affirme sa volonté d'engager un débat public annuel devant le Parlement sur le budget social de la nation.

Deux remarques s'imposent ici, excellemment développées d'ailleurs par M. Louis Boyer, rapporteur pour avis des crédits budgétaires consacrés à la Sécurité sociale.

— D'une part, seule une autre répartition constitutionnelle entre les pouvoirs législatifs et réglementaire peut permettre au Parlement d'exercer un contrôle effectif sur l'évolution de la politique sociale.

— D'autre part, les premiers mois de gestion de la nouvelle équipe gouvernementale ne confirment pas les intentions. Le rapport de la commission des comptes de la Sécurité sociale, comme le document annexé à la loi de finances, relatif à l'effort social de la nation ont été publiés après le débat budgétaire à l'Assemblée nationale et n'ont pas pu être utilement exploités par vos commissions sénatoriales.

— *La charte de la santé.*

Mme Nicole Questiaux a indiqué à votre Commission que, seule, une concertation authentique avec les professions de santé permettant la définition d'objectifs à moyen terme, pouvait garantir la réussite d'une politique d'inflexion durable des dépenses de santé. Une table ronde réunit actuellement les principaux partenaires du système de santé, qui devrait permettre, selon le Ministre, de traduire ces intentions dans les faits.

Mais, en même temps, la plus grande incertitude plane sur l'avenir de la médecine libérale, et la réforme de la tarification

hospitalière semble devoir conduire à retenir la solution du « budget global », rejetée par votre Commission. Enfin, les engagements contractuels entre les médecins publics et les établissements sont gravement remis en cause. La concertation semble donc partie sur un bien mauvais pied.

— *La coordination des efforts des caisses et du mouvement associatif.*

Rappelant que les « organismes de sécurité sociale et l'Etat ne sont pas les seuls acteurs sur le terrain de la protection sociale », le Gouvernement se propose de renforcer les liens de ces deux autorités avec les mouvements associatif et mutualiste.

Qu'il soit permis à votre Commission de rappeler ici qu'une telle volonté anime depuis longtemps les pouvoirs publics. Récemment, devant les résistances opposées à l'institution du ticket modérateur d'ordre public, le précédent Premier ministre avait ainsi favorisé la signature d'une convention entre les caisses et les mutuelles tendant à coordonner les actions de prévention.

## *2. Un nouveau partage des charges financières, confronté aux butoirs économiques et financiers.*

S'agissant des structures financières de notre système de protection sociale, l'objectif gouvernemental est double : harmoniser l'effort contributif et redéfinir les rapports financiers entre l'Etat et les caisses.

a) *L'harmonisation de l'effort contributif : les risques d'un déchirement du tissu des solidarités.*

Le constat gouvernemental repose sur l'idée que la voie de l'organisation socio-professionnelle empruntée pour la généralisation de la Sécurité sociale est à l'origine de disparités et d'injustices, sinon inexplicables, du moins injustifiées.

Une telle prise de position entraîne donc le Gouvernement à écarter une fiscalisation systématique de la Sécurité sociale, qui se heurterait en outre à des impératifs économiques. Toutefois, une fiscalisation partielle ne semble pas exclue, dont les caractéristiques sont encore mal définies.

**Ainsi, à une réforme ambitieuse, se substituent des modifications qui, pour être importantes, n'en demeurent pas moins plus ponctuelles.**

Elles viseraient d'une part, à mieux répartir la charge entre les entreprises, et, d'autre part, à accroître les prélèvements effectués sur les revenus des professions non salariées.

— *Une meilleure répartition des charges entre les entreprises.*

Dès le 10 novembre, dans son plan de financement, le Gouvernement a choisi de dé plafonner les cotisations patronales à l'assurance maladie, donnant ainsi une suite au dé plafonnement des cotisations ouvrières achevé par son prédécesseur au 1<sup>er</sup> janvier 1980.

Une telle mesure contribue, selon lui, à accroître les charges des entreprises qui paient des salaires supérieurs au plafond, en favorisant ainsi les moyennes et petites entreprises employant une main-d'œuvre abondante, moyennant le paiement de salaires peu élevés. Certes, cette interprétation est recevable. Cependant, sélective ou pas, cette mesure alourdit à elle seule de 9 milliards de francs, le prélèvement effectué sur notre appareil économique.

En outre, supportées par les salariés ou par les employeurs, les charges sociales entrent dans la détermination du coût de la main-d'œuvre, pesant ainsi sur la compétitivité de nos entreprises.

Enfin, une telle mesure dissimule mal la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur les coûts salariaux, indispensable à la reconstitution de notre compétitivité.

— *Une cible privilégiée : les professions non salariées.*

Affirmant sa volonté d'harmoniser les contributions des salariés, le Gouvernement entend surtout réduire l'écart entre les dites contributions et celles qui sont actuellement versées par les professions non salariées, selon le principe « à droit et revenus égaux, cotisations égales ».

Là aussi, dès le 10 novembre, une première étape a été franchie, tendant à aligner les cotisations dues au titre des prestations familiales par les travailleurs indépendants sur celles du régime général.

En outre, un effort serait entrepris pour améliorer la connaissance des revenus non salariaux.

Il est loin de la pensée de votre Commission de refuser une politique de justice contributive. Cependant, s'agissant par exemple des cotisations sociales des agriculteurs, les plus récents débats de votre Assemblée, qu'ils aient été consacrés aux lois de finances ou à la loi d'orientation, ont fait apparaître que les disparités réelles étaient moins importantes que celles qui résultent d'un examen trop superficiel de la répartition de l'impôt et des cotisations dans le financement du budget annexe (B.A.P.S.A.).

Il faut ajouter, et cela concerne l'ensemble des professions non salariées, que si les charges sont inégales, c'est en partie parce que les prestations ne sont pas identiques.

Enfin, au-delà de la répartition du prélèvement social, la nécessité économique a exigé que certaines professions reçoivent un soutien spécifique. Il s'agit en particulier des agriculteurs, des commerçants et des artisans.

b) *L'établissement de nouveaux rapports financiers avec l'Etat.*

Le Gouvernement, insistant sur la nécessaire clarification des modes de financement, condamne le système actuel de compensation et entend solder définitivement le contentieux des charges indues.

— *La révision de la compensation.*

La loi du 24 décembre 1974, instituant une compensation financière entre les régimes, ne recueille pas l'approbation des pouvoirs publics qui lui reprochent de ne pas prendre suffisamment en compte les différences entre les capacités contributives et la variabilité des durées de cotisations.

Certes, votre Commission a souvent reproché sa complexité au système actuel. Elle attend toutefois du Gouvernement qu'il présente son projet de réforme avant de prendre une position définitive, commandée en tout état de cause par la nécessité d'apporter aux régimes démographiquement menacés, le soutien de ceux qui sont, sur ce plan, plus privilégiés.

— *Le solde des charges indues.*

A l'occasion de la préparation du plan de financement du 10 novembre dernier, le Gouvernement a établi un état exhaustif des charges supportées par le régime général et contestées par ce dernier.

Toutefois, ajoute-t-il, les transferts de certaines charges resteront dépendants des contraintes budgétaires et fiscales. Votre Commission reste perplexe...

**B. — Les aménagements au système des prestations :  
rupture ou continuité ?**

**1. *L'amélioration sanitaire : l'amélioration de la qualité des soins  
et les contraintes financières.***

Le projet de Plan intérimaire ne dissocie pas la politique de la santé de l'évolution de son coût. Cette prise en considération des données financières du problème mérite d'être soulignée car notre

Commission s'est, à plusieurs reprises, étonnée de ne pas la voir effectuée dans le discours de l'actuel titulaire du département de la santé. Ne serait-ce pas là le signe d'une discordance au sein du Gouvernement ?

C'est en effet une meilleure utilisation des ressources sociales que paraît rechercher le Plan, l'amélioration de la « couverture de la santé » devant s'accompagner pour les auteurs d'une « **efficacité accrue du système de soins** » de telle sorte que la **progression des dépenses de santé reste compatible avec celle des ressources nationales.**

Notre Commission se félicite d'une telle intention qu'elle n'a cessé de partager mais craint qu'elle ne puisse guère se concrétiser dans le projet envisagé.

Un premier effort, rappelons-le, vient d'être demandé aux acteurs du système de santé, afin qu'ils prennent leurs responsabilités dans l'évolution des coûts « sans qu'il soit porté atteinte à la qualité des soins ». Une réduction de 3,8 milliards de volume prévu des dépenses est ainsi souhaitée par le biais d'une stricte discipline à l'égard des dépenses hospitalières, des prix pharmaceutiques et de l'évolution des honoraires. La mise en œuvre de ce programme d'économies devrait faire l'objet d'une discussion avec l'ensemble de la profession.

Félicitons-nous encore de ces économies prochaines et concertées en notant que le précédent gouvernement n'a jamais tenté autre chose.

Cette intégration souhaitable du coût financier dans la politique de santé se veut cependant en rupture avec les actions précédemment menées et se veut impliquer une « remise en chantier des réflexions sur les objectifs de la santé publique, les structures institutionnelles et tarifaires actuelles, la répartition des équipements et des services ». Il en résulterait des réformes importantes dont les effets se feraient sentir à terme.

Les deux années à venir seront donc le temps d'une réflexion globale approfondie qui ne se limitera pas à l'assurance maladie ni au système de soins, mais s'attachera à l'étude de tous les facteurs qui peuvent affecter notre santé : conditions de travail, scolarité, cadre de vie, notamment. On reconnaît là le « globalisme » cher à M. Ralite.

Les instruments de cette réflexion devraient être immédiatement développés afin d'améliorer la connaissance de l'état de santé des populations et l'évaluation de l'incidence effective du système de soins sur cet état de santé. Un rapport annuel sur cet état devrait être publié, dès 1982, intégrant les progrès réalisés en matière d'épidémiologie. L'idée, soulignons-le, n'est là encore pas neuve puisque c'est à la demande du précédent ministre de la Santé que le professeur Cabanel avait élaboré un très remarquable rapport sur l'épidémio-



logie intitulé : « Pour une meilleure connaissance de l'état sanitaire des Français », qui fut publié en mars 1981 et allait dans le même sens.

Le projet de plan reprend, d'autre part et une fois de plus, l'idée d'encouragement à « *l'expérimentation de nouvelles pratiques* » tant en ce qui concerne l'organisation et la distribution des soins que les instruments de gestion de la santé.

Les orientations dégagées et qui feront l'objet d'actions particulières sont donc les suivantes :

a) Un effort accru de *prévention* et d'information sanitaire, ce qui faisait déjà l'objet d'un programme d'action prioritaire dans le VII<sup>e</sup> Plan.

Si chacun s'accorde, depuis toujours, à reconnaître la nécessité d'une bonne prévention, chacun aussi s'interroge sur ses modalités et ses limites. Le projet de plan fait un pas en ce domaine puisque comme nous l'avons fait lors de l'examen budgétaire, il appelle à une redéfinition des missions du service de santé scolaire. Nous nous en réjouissons mais il conviendrait d'en dire autant de la médecine du travail et de la protection maternelle et infantile qui, manifestement, et particulièrement avec des moyens accrus, ne peuvent plus fonctionner comme elles l'ont fait jusqu'à maintenant, au risque de démontrer leur inutilité. C'est donc à un réexamen complet des modes de prévention qu'il conviendrait de se livrer, en n'excluant pas dans son exercice les médecins praticiens libéraux.

b) *Des expériences diversifiées.*

L'organisation du système de soins, observe le projet de plan, appelle une redéfinition des missions respectives de l'hôpital de la médecine ambulatoire, et de leur collaboration, et la mise en place de régulation adaptés à ces missions.

Nous n'avons jamais pensé autre chose et c'est précisément cette redéfinition que souhaitait M. Jacques Barrot lorsqu'il proposait au professeur Gallois d'établir un rapport sur ce thème, rapport qui vient d'être publié et dont on ne dira jamais assez la richesse.

Donc, là encore, les idées ne sont pas originales comme ne sont pas neuves les directions prévues pour les **expérimentations nouvelles**, qu'il s'agisse d'actions sanitaires associant des actions de prévention ou encore de la mise en place dans les hôpitaux de « départements ».

Comme le rappelait notre collègue Chérioux dans son excellent avis budgétaire, la profession médicale n'a pas attendu le nouveau pouvoir pour mettre en œuvre diverses structures de « médecine glo-

bale ». Quant au « département hospitalier », il y a des années déjà que sont débattus son utilité et son intérêt.

Sur ces points, il convient seulement que notre Commission rappelle son attachement au pluralisme des formes d'exercice et son souci qu'aucun « modèle » ne s'instaure qui viendrait appauvrir le « tissu » diversifié de notre système de soins, tout en accroissant sensiblement son coût.

*c) Un meilleur accès aux soins.*

Il passerait par un renforcement du personnel hospitalier, un maintien accru des malades dans leur cadre habituel de vie, du fait d'un développement de la sectorisation psychiatrique, des services de soins à domicile des personnes âgées, ainsi que d'une humanisation de l'hébergement qui leur est offert, enfin par une amélioration de la couverture des soins.

A tous ces points, votre Rapporteur ne peut que donner son accord de principe en relevant là encore que ces actions de recrutement de personnel, de sectorisation et de maintien à domicile, ont été, non seulement conçues, amorcées, mais aussi développées dans les vingt dernières années. Et c'est précisément l'expérience de vingt ans qui permet de souligner les limites de toutes actions en la matière.

Ni la sectorisation psychiatrique, ni le maintien à domicile des personnes âgées ne supprimeront, dans certains cas, la nécessité d'un hébergement pour les uns, voire d'un « internement » pour les autres. C'est donc sur les meilleures conditions et modalités de ceux-ci qu'il convient de réfléchir, en se résignant à en admettre l'inéluctabilité.

*d) Un système de soins plus efficace et moins coûteux.*

A cette dernière orientation proposée, nul non plus ne peut être opposé, d'autant que notre Commission a sans cesse partagé le souci d'une nationalisation de la gestion du système de santé.

Parmi les économies indispensables, le projet de plan mentionne :

- l'aménagement du régime des prix des médicaments ;
- la remise en ordre de la cotation des actes définis dans la nomenclature ;
- la revalorisation sélective des lettres clés ;
- le contrôle renforcé et efficace des budgets hospitaliers.

Si l'on peut approuver globalement ces indications, c'est à la condition qu'elles ne masquent pas la volonté d'asphyxier l'industrie pharmaceutique privée ni la médecine libérale dont on connaît les apports à notre économie et à la richesse de notre système de soins.

La responsabilisation du malade apparaît toutefois quelque peu oubliée dans cette énumération, alors que c'est un élément essentiel à nos yeux, au même titre que la responsabilisation du corps médical.

Soulignons, pour terminer, que la politique de la santé, dessinée à grands traits, par le projet de plan, paraît moins « agressive » que celle formulée par M. Jack Ralite et moins soucieuse de rupture avec le passé.

Souhaitons qu'elle se mette en place dans le respect des divers modes d'exercice, dans une totale concertation avec l'ensemble des professionnels et dans le souci de préserver et améliorer un acquis essentiel de notre système social.

## 2. *Une nouvelle politique familiale ?*

Le projet de plan intérimaire s'attache à une nouvelle répartition des aides financières et accorde la priorité au programme de développement des équipements collectifs pour la garde et l'accueil des enfants en bas âge.

### a) *La politique des équipements collectifs.*

Votre Commission ne peut manquer d'être frappée par la priorité accordée, dans le cadre du Plan intérimaire, à la construction d'équipements collectifs destinés à l'accueil des enfants.

Le Gouvernement, rappelant qu'un million d'enfants (sur un total de 2,3 millions âgés de moins de trois ans) doivent bénéficier d'un mode de garde, indique que les crèches collectives n'offrent aujourd'hui que 65.000 places. Il ajoute que, seule la moitié des besoins est couverte et justifie ainsi, par les relations qu'il établit entre ces chiffres, le programme de construction de crèches collectives qu'il compte mettre en œuvre.

Certes, il ne néglige pas les autres modes de garde : crèches familiales, mini-crèches, crèches parentales, mais il reste que les formes de garde collective recueillent très nettement sa préférence.

Quelle place accorder dès lors à la volonté de respecter la liberté de choix des parents ?

Votre Commission, pour sa part, sait où doit s'exercer prioritairement le choix de la mère : l'arbitrage entre l'exercice d'une activité et l'éducation de ses enfants. Afin de donner aux femmes les chances d'un choix véritable, elle a adopté depuis fort longtemps une proposition de loi tendant à indemniser le congé parental, et ne cache pas sa préférence pour l'institution d'un authentique salaire maternel dont le sénateur Henriot a été l'ardent défenseur.

*b) Une nouvelle répartition des aides.*

L'objectif de long terme est clairement défini : une prestation familiale unique, accompagnée d'un rééquilibrage des aides fiscales.

Le parcours emprunté par le Plan intérimaire apparaît cependant plus tortueux et exige donc un examen attentif des évolutions respectives des trois formes d'aides, fiscales, forfaitaires et sous condition de ressources.

— *La remise en cause des aides fiscales.*

Le Gouvernement condamne l'injustice du système du quotient familial, qui favorise, selon lui, les familles dont les revenus sont les plus élevés.

Une telle analyse repose, en fait, sur une erreur initiale. La mission du quotient familial n'est pas de resserrer l'éventail des revenus, mission qui incombe aux prestations familiales. Elle est plutôt d'affecter la répartition horizontale des ressources des familles en alignant partiellement le pouvoir d'achat des familles sur celui des personnes seules au même niveau de revenu. Une telle confusion affecte donc l'ensemble du raisonnement gouvernemental qui permet ainsi de condamner une politique dont la cohérence apparaît pourtant clairement, malgré sa complexité, à l'observateur attentif.

Quoi qu'il en soit, dès 1982, l'avantage d'impôt résultant de l'application du quotient familial a été plafonné et un abattement forfaitaire devrait trouver sa place dans la réforme fiscale qui sera présentée au Parlement.

— *La priorité accordée aux aides forfaitaires.*

L'augmentation de 25 % enregistrée par les allocations familiales au mois de juillet dernier constitue la première étape d'une politique tendant à privilégier les aides forfaitaires, définies comme un droit de l'enfant, quels que soient son rang, les revenus de sa famille ou le statut matrimonial de cette dernière.

Cette démarche, cohérente avec le but à atteindre d'une prestation unique, tient-elle suffisamment compte des données démographiques ?

Le désir d'enfant n'a pas décliné mais le nombre de familles comptant plus de deux enfants diminue constamment. Le choix du gouvernement précédent, exprimé notamment dans les textes votés en 1980 par le Parlement, tenait compte de la priorité de l'aide du troisième enfant ; il paraissait donc plus proche des nécessités qu'impose la réalité familiale française. Votre Commission, fidèle à cette orientation, n'accepte donc qu'avec réticence les solutions qui lui sont aujourd'hui proposées, même si, prises successivement, les mesures qui en découlent ne peuvent être refusées.

— *La disparition progressive des prestations sous condition de ressources.*

La cohérence de la politique suivie avant le 10 mai apparaissait clairement : les aides forfaitaires, destinées à tous les ménages, quels que soient leurs revenus, compensaient, selon le rang, les charges que provoquait une naissance dans une famille. L'aide fiscale rétablissait l'équilibre entre les familles et les personnes seules. Enfin, les prestations sous condition de ressources s'acquittaient de leur mission de répartition verticale des revenus, venant ainsi en aide aux familles les plus défavorisées. Mieux, elles avaient été très diversifiées, notamment depuis 1974, pour tenir compte des situations spécifiques des ménages : femmes seules, avec l'allocation de parent isolé, ou veuves, avec l'allocation de veuvage par exemple.

Réfutant cette logique, par une erreur initiale de jugement, les pouvoirs publics se proposent de réduire progressivement la part de ces prestations dans l'aide financière accordée aux familles.

Votre Commission ne peut, encore une fois, par fidélité à ses choix, que s'interroger devant une nouvelle politique familiale dont l'adaptation est nécessaire et qui ne doit pas être une politique spécifiquement nataliste mais qui doit répondre, à ses yeux, au défi démographique lancé à la France.

### *3. Les personnes âgées : des paris dangereux.*

S'adressant enfin aux personnes âgées, le Gouvernement semble engager deux paris dangereux. Privilégiant le maintien à domicile des personnes âgées, il pose plus fortement le problème de l'accueil des personnes dites « du quatrième âge ». Prétendant abaisser l'âge de la retraite à soixante ans, il risque d'aboutir à un accroissement des charges faiblement compensé par les effets de cette mesure sur l'emploi.

Enfin, la revalorisation des prestations constitue le troisième axe de la politique gouvernementale.

#### *a) L'accueil des personnes âgées dites du « quatrième âge ».*

Votre Commission est favorable au développement de la politique du maintien à domicile. Elle pense aussi que la priorité accordée à cette action risque de ne pas ménager, on l'a déjà dit, une place suffisante, entre le maintien à domicile et l'hôpital général, aux équipements nécessaires à l'accueil des personnes semi-valides.

Un tel choix ne doit pas s'exercer, à la fois, aux dépens des conditions de vie des intéressés et des charges financières des collectivités publiques.

Votre Rapporteur s'en tiendra, sur ce point, à l'exposé des inquiétudes de la Commission. Nul doute que les travaux de cette dernière manifesteront prochainement l'intérêt essentiel qu'elle porte à ce dossier difficile.

*b) L'abaissement de l'âge du droit à la retraite.*

S'ajoutant aux contrats de solidarité et aux mécanismes actuels de la garantie de ressources et de la préretraite, le projet n'apporte guère de nouveau, on l'a vu, tant les règles déjà applicables permettent de répondre aux cas les plus difficiles, comme des femmes, des travailleurs manuels ou des chômeurs âgés.

L'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans fera l'objet de l'une des ordonnances que le Gouvernement envisage de prendre, dans l'hypothèse de l'adoption de la loi d'habilitation.

Les modalités retenues semblent devoir accorder une place essentielle à la durée d'activité, pour corriger les injustices résultant de l'inégalité d'espérance de vie.

Sur ce projet, la marge de manœuvre du Gouvernement apparaît très étroite :

— un abaissement généralisé de l'âge du droit à la retraite à soixante ans, sans conditions restrictives, représenterait une charge financière considérable, mal compensée par des créations d'emplois nouveaux. En effet, d'ores et déjà, on sait que les populations demandereses seront, le plus souvent, au chômage, ou déjà inactives (femmes et professions non salariées). Une telle voie semble écartée ;

— la mise en œuvre de conditions restrictives (durée de cotisations ou d'activité, nature des travaux, sexe du demandeur) réduira cette réforme ambitieuse comme une peau de chagrin.

En somme, dans cette matière, le Gouvernement est placé devant un choix difficile et lourd de conséquences.

*c) La revalorisation des prestations.*

Augmenté, dès le mois de juillet dernier, de 25 %, le minimum vieillesse sera relevé une fois encore à la même hauteur au mois de janvier prochain. Ainsi, s'élèvera-t-il à 2.000 F par mois à cette dernière date. Une telle décision se situe dans la ligne des efforts entrepris au cours de la période précédente et singulièrement accentués ces toutes dernières années.

Mais une augmentation aussi brutale que généreuse ne risquerait-elle pas d'être remise en cause par la hausse prévisible des prix ? Votre Commission tentera d'apporter une réponse à cette question dans ses développements ultérieurs.

S'agissant des autres avantages de vieillesse, le projet de plan intérimaire ne se propose pas d'accélérer le rythme de progression. Il reconnaît donc implicitement la sagesse des mécanismes actuels d'indexation.

#### *4. Quelques programmes spécifiques à l'intention des populations les plus vulnérables.*

Nous ne ferons que les citer en rappelant qu'ils avaient déjà retenu l'attention des gouvernements précédents :

- la population immigrée,
- les personnes âgées dépendantes, pour lesquelles seront poursuivies les actions de maintien à domicile,
- les personnes handicapées, pour lesquelles trois séries d'actions seront menées : l'intégration des enfants en milieu scolaire ordinaire, le développement de formules souples d'accueil et de services d'auxiliaires de vie, l'insertion professionnelle en milieu ordinaire.

Notre Commission espère vivement que puissent aboutir ces types d'actions largement amorcées dans les années récentes mais qui se heurtent à des obstacles financiers, matériels et psychologiques nombreux.

#### *— La situation d'extrême pauvreté.*

Comme elle ne peut qu'espérer également que soit développée la lutte contre la pauvreté en faveur de ces exclus qui peuplent le Quart-Monde. En ce sens, la prise en considération des propositions du rapport de M. Oheix sur la pauvreté lui paraît d'un très grand intérêt.

### CHAPITRE III

## UN PARI PÉRILLEUX POUR L'ÉCONOMIE ET LA SOCIÉTÉ FRANÇAISES

Au-delà de l'observation des imperfections du plan de lutte contre le chômage et de la réforme de notre système de protection sociale, votre commission des Affaires sociales s'est interrogée sur la validité de la politique économique dans laquelle s'inscrit le volet social du Plan intérimaire.

L'anxiété de ceux qui espèrent pour la France, les conduit à s'interroger sur la « faisabilité » de la stratégie économique et sociale du Gouvernement. Votre Commission ressent très profondément cette interrogation et devait donc tenter d'y répondre, refusant ainsi de réduire sa réflexion aux seules considérations d'ordre social.

A cet égard, trois observations préalables doivent être formulées :

— d'abord, le discours politique, mais aussi la chronologie de l'action entreprise laissent apparaître que, désormais, dans l'esprit de nos gouvernants, **les objectifs sociaux commandent la stratégie économique**. Le meilleur partage du temps de travail et de la ressource sociale constitue le noyau central de l'action gouvernementale et, mieux, est appréhendé comme le fait générateur de la nouvelle politique économique. Comment ne pas souhaiter un meilleur partage ? Mais mieux partager, c'est avant tout partager plus, et lutter contre le chômage c'est essentiellement créer des emplois productifs ;

— ensuite, trop souvent, **le verbe créateur tient lieu, dans le projet de plan intérimaire, de prévision économique**. La foi semble dicter le fait, qui permet ainsi d'oublier les contradictions profondes qui marquent la politique entreprise ;

— enfin, la France semble vouloir, dans le concert des économies occidentales, *jouer une autre partition*. Que cette dernière soit éventuellement mauvaise, ne fait qu'accroître les risques d'exclusion et de rejet. La réflexion autarcique conduit tôt ou tard à l'isolement économique, et à la mortelle tentation d'un protectionnisme ombilical.



**Il existe en économie deux manières de suicides :**

— l'immobilisme, qui conduit à la stagnation. Telle n'était pas l'orientation du gouvernement précédent, jugée bien sommairement par son successeur ;

— la fuite en avant constitue l'autre tentation suicidaire. Ainsi apparaît, à la majorité de votre Commission, le projet de plan intérimaire.

Reprenant la parabole développée plus haut, votre Commission entend donc vous présenter le concert économique international, dans lequel s'inscrit la partition française.

## I. — UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE NATIONAL ET INTERNATIONAL MOROSE

Trois ordres de réflexions doivent être menés ici, pour mieux situer l'action de la France :

- l'environnement économique international ;
- les politiques de nos principaux partenaires ;
- l'état de la France.

### A. — L'environnement économique international.

S'ajoutant à la dépression économique mondiale constatée en 1980, les premiers résultats de l'exercice 1981 se traduisent par une stagnation générale des économies occidentales, aggravée par les remous monétaires, dont les traits essentiels sont les suivants :

— le niveau de la production industrielle reste inférieur à celui de la fin de 1979 ;

— le chômage s'est accru partout. Dans la C.E.E., il a crû de 32,8 % d'avril 1980 à avril 1981, portant à 9 millions le nombre des chômeurs ;

— l'inflation se maintient à des niveaux fort élevés (10,6 % pour l'O.C.D.E. et 11,4 % pour la C.E.E.) ;

— le commerce mondial ne s'accroît plus et risque même d'enregistrer une évolution négative en 1981 ;

— la facture pétrolière des pays importateurs a été multipliée par deux entre 1978 et 1981, alors même que s'estompe l'espoir européen de stimuler son commerce par la demande des pays producteurs ;

— la forte élévation des taux d'intérêt, provoquée par les Etats-Unis, constitue une contrainte difficilement supportable.

## B. — Les politiques économiques de nos principaux partenaires.

Nos principaux partenaires semblent aligner leurs politiques sur trois éléments fondamentaux :

— la lutte contre l'inflation apparaît comme l'objectif prioritaire. Seule la décélération des prix peut permettre une baisse effective des taux d'intérêt, condition essentielle à la reprise de l'investissement ;

— la réduction des déficits budgétaires constitue le corollaire obligé de la lutte contre l'inflation, qui doit libérer ainsi l'appareil productif des contraintes qui pèsent sur la reprise de son activité ;

— enfin le soutien de l'emploi doit constituer la priorité budgétaire. A cette priorité, sont sacrifiées d'autres dépenses publiques. On note particulièrement la remise en cause des mécanismes d'indexation des revenus servis par l'Etat.

L'Allemagne fédérale, notre principal partenaire, après avoir mené une politique de relance nourrie par le déficit budgétaire, a accru son endettement dans des proportions telles que, sur l'essentiel, son projet économique pour 1982 passe par un programme sévère d'économies budgétaires caractérisé par une baisse des dépenses de fonctionnement, un désengagement social de l'Etat et le maintien de l'aide à l'investissement.

Quant à l'état de grâce économique japonais, s'il semble reposer sur une stratégie de maîtrise du marché intérieur comparable à celle engagée par la France, il convient néanmoins de ne pas oublier qu'une telle stratégie, certes garante du commerce extérieur florissant de ce pays, repose sur des tactiques quelque peu différentes. Le poids du secteur public est léger, le prélèvement fiscal limité, la part du revenu disponible et de l'épargne est élevée et la relation entre la consommation intérieure et l'exportation est ténue, le consentement est général.

## C. — L'état de la France : les signes d'un redressement précaire.

La France a subi très violemment les effets du second choc pétrolier et jusqu'au milieu de 1981 a dû faire face à une profonde dépression économique. Cette situation a conduit à une forte réduction de la croissance, qui de 3,1 % en 1979, devrait tomber à 0,6 % pour 1981, affectant singulièrement l'activité industrielle.

L'investissement, déprimé, n'a pu soutenir les résultats encourageants de notre commerce extérieur et la reprise de la consommation enregistrée depuis mai.

Une telle situation a conduit à une forte dégradation de l'emploi qui, stabilisé au milieu de 1980, s'est fortement détérioré depuis lors.

La hausse des prix, pour dissimuler une grande diversité, n'en est pas moins restée à un niveau élevé.

Une légère reprise s'est amorcée depuis quelques mois, soutenue par la consommation et notre commerce extérieur qui devrait se maintenir encore quelque temps.

Toutefois, des périls graves menacent ce timide redémarrage de l'activité :

— le franc a enregistré une dévaluation par rapport aux autres monnaies, qui, sans améliorer significativement nos exportations, a augmenté la facture pétrolière. Certes, notre monnaie semble plus ferme, et les réserves de la France ont été, pour l'essentiel, préservées, mais les risques demeurent d'une nouvelle détérioration ;

— notre commerce extérieur, en constante amélioration jusqu'en septembre dernier, semble à nouveau menacé, sans que l'on puisse prédire la durabilité de cette tendance, dans le dernier trimestre 1981 ;

— alors que l'investissement public s'essouffle, l'investissement privé reste très dépressif et aucun signe de reprise n'apparaît. En outre, aucun gain sérieux de productivité n'est enregistré, menaçant à terme notre compétitivité ;

— enfin, la dérive de la dépense sociale se poursuit à des rythmes élevés.

## II. — LA NOUVELLE « PARTITION » FRANÇAISE

Tel est donc le cadre maussade dans lequel s'inscrit la profession de foi économique du Gouvernement. L'objectif affiché est clair :

- atteindre une croissance de 3,3 % en 1982 par une politique de relance entreprise dès 1981 et assise sur la stimulation de la consommation, le déficit budgétaire et la création d'emplois d'utilité publique et sociale ;

- maintenir ce rythme élevé de croissance en 1983 grâce au soutien de l'investissement et favoriser la création d'emplois productifs par la réduction de la durée du travail ;

- grâce à l'enrichissement espéré de ce surcroît de production, rétablir peu à peu les équilibres économiques et financiers et stabiliser le chômage ;

- réduire fortement l'inflation.

**Qui n'adhérerait à un tel enchaînement si de graves hypothèques ne pesaient sur son apparente cohérence ?**

**En vérité, ce Plan pêche à la fois par la fragilité des hypothèses qui le soutiennent et les effets en retour qui parsèment son parcours.**

### A. — La fragilité des hypothèses.

#### 1. *Les effets prêtés à la relance de la consommation.*

La reprise de la consommation, observée depuis mai dernier, si elle n'est pas contestable, reste pourtant fragile. Les parts respectives du déterminisme « politique » des comportements, sensibles aux variations de conjoncture et de l'impulsion donnée par les pouvoirs publics au cours des derniers mois, sont difficiles à mesurer.

L'impulsion donnée par l'Etat a placé notre système de protection sociale au cœur du dispositif. En effet, limitant à l'augmentation sensible du S.M.I.C., l'action sur les salaires directs, le Gouvernement a préféré agir sur les transferts sociaux, en majorant brutalement les prestations familiales, l'allocation de logement et le minimum vieillesse.

Une telle démarche suggère de nombreuses réflexions :

— l'action sur les transferts sociaux conduit à accroître le prélèvement social obligatoire. Le tiers du déficit budgétaire de la Sécurité sociale prévu pour la fin de 1982 est imputable aux majorations des prestations sociales. Ainsi, 10 milliards de francs sont prélevés... sur les entreprises, dont les investissements stagnent faute de marges suffisantes, pour être affectés à la consommation des ménages, qui, par le seul jeu naturel de l'économie, semblait devoir se maintenir à un rythme soutenu ;

— l'action sur la consommation des ménages, faute d'être sélective, peut induire des tendances inflationnistes. Et ceci à plus forte raison, lorsque l'offre, faute d'une stimulation véritable, ne peut répondre immédiatement à l'accroissement de la demande ;

— à moyen terme, les effets attendus de ces mesures sur le revenu disponible des ménages consacré à la consommation, devraient être de 2,5 % en 1982. Un tel taux suffira-t-il par lui-même, à « fouetter » la croissance, sans la reprise nécessaire de l'investissement privé ?

— enfin, faut-il apercevoir une relation entre la dégradation du commerce extérieur observée au cours du dernier trimestre 1981 et la relance de la consommation intérieure ?

## *2. Les mérites excessifs attribués au déficit budgétaire.*

Le déficit budgétaire atteindra 95,4 milliards de francs en 1982, qu'il convient de rapporter à celui de 1981, d'un montant prévisible de 75 milliards. Il faut ajouter à cela les déséquilibres financiers des organismes sociaux, à hauteur de 36 milliards pour la Sécurité sociale et de 12 milliards pour l'U.N.E.D.I.C.

Or, certaines contradictions affectent le dispositif budgétaire, qui compromettent essentiellement les effets qui en sont attendus :

— un déficit trop important nourrit l'inflation et conduit, à terme, à la dégradation de nos équilibres extérieurs. Un tel constat a contraint le Gouvernement à un accroissement des recettes et à une mobilisation de l'épargne, ponction qui pèse ainsi sur le processus de relance en atteignant à la fois les entreprises et les ménages. Au surplus, les solutions fiscales retenues constituent une forme de désincitation psychologique dont il ne faut pas négliger les effets ;

— la noble ambition de la reconquête du marché intérieur, à laquelle chacun adhère, est inévitablement limitée et ne peut produire des effets qu'à moyen et à long terme ; une politique indus-

trielle ne peut être présentée sans abus comme un instrument efficace de l'action conjoncturelle ;

— la création d'emplois publics et d'utilité sociale ou collective ne réduit pas à coup sûr le chômage, et si les effets qu'elle produit sur la consommation des ménages ne suffisent pas à embrayer l'appareil productif, ces emplois pèsent alors sur notre économie en aggravant encore la charge collective ;

— encore une fois, si le déficit budgétaire ne parvient pas à provoquer un surcroît significatif de croissance, il contribue alors à la dégradation des équilibres extérieurs et des prix.

### *3. La réduction de la durée du travail et ses effets sur l'emploi.*

Préférant au respect pragmatique des nécessités des branches et entreprises, dans le partage du travail, retenu hier par le gouvernement précédent, la nouvelle équipe propose un abaissement généralisé de la durée hebdomadaire du travail à trente-cinq heures.

Une telle résolution enferme notre pays dans un cercle pervers :

— ou bien la réduction est appliquée brutalement, agissant très fortement sur le niveau de l'emploi. Mais alors, l'appareil économique, compte tenu des tensions qui pèsent sur l'utilisation des équipements, ne supporterait pas un tel choc. Fort heureusement, cette solution a été écartée ;

— ou bien, et le Gouvernement a choisi cette voie, la réduction est opérée lentement, à hauteur d'une heure par an et alors, à la création d'emplois, les entreprises peuvent préférer des gains de productivité, à terme favorables, mais sans effet immédiat sur le chômage.

Enfin, la démarche normative interdit aux mécanismes de compensation salariale et d'amélioration de l'utilisation des équipements de jouer naturellement, compromettant ainsi les effets positifs de la réduction de la durée du travail.

### *4. Le Plan emploi : une action exclusive sur le chômage structurel.*

Sans revenir sur les développements présentés plus haut, il convient de rappeler que le plan de lutte contre le chômage s'applique plus à réduire les causes structurelles du chômage, ce qui est certes important, qu'il ne contribue à la création d'emplois productifs effectifs.

## B. — Un bond dans l'inconnu.

Ainsi que le rappelle excellemment M. Maurice Blin, dans le rapport général présenté au nom de la commission des Finances sur le projet de loi de finances pour 1982, le pari gouvernemental repose sur une lecture très optimiste des contraintes intérieures et extérieures. L'attitude de nos partenaires économiques, rappelée plus haut, autant que les analyses de l'O.C.D.E., ne permettent pas de retenir sans de sérieuses réserves, les hypothèses d'évolution présentées par notre Gouvernement.

Trois écueils se dressent ainsi sur le chemin de la croissance sans laquelle le pari serait définitivement perdu : la stagnation de l'investissement, le dérapage inflationniste, le déséquilibre de nos comptes extérieurs.

### 1. *La stagnation de l'investissement privé.*

L'investissement des entreprises publiques a seul permis, au cours des dernières années, de compenser la dépression de l'investissement privé. Or, les investissements des entreprises publiques s'essoufflent. Du moins ceux qui conduisent à une véritable impulsion sur le circuit productif arrivent-ils à leur terme. Il en va notamment ainsi de notre équipement téléphonique ou de la politique nucléaire. Ce n'est pas par des investissements « normatifs » financés ou soutenus par le prélèvement obligatoire, que le Gouvernement obtiendra, grâce à l'élargissement du secteur public, la reprise de l'investissement privé.

Le véritable butoir réside dans les taux d'intérêt élevés, que notre pays ne saurait abaisser, soumis qu'il est à la contrainte extérieure et au soutien nécessaire de notre monnaie.

La fin de la première moitié de l'exercice 1982 devrait permettre de constater que les prévisions optimistes du Gouvernement étaient justes. Compte tenu de ses observations, votre Commission en doute fort !

### 2. *Le dérapage inflationniste.*

Aux tendances passées, le déficit budgétaire, la politique de relance de la consommation, l'accélération des transferts sociaux, s'ajoutent pour menacer notre pays d'un dérapage sensible des prix.

A cet égard, est-il raisonnable d'estimer à 12,9 % l'inflation pour 1982, alors que l'exercice 1981 se soldera probablement par un taux de 14,5 % ?



Une chose est sûre : sans un ralentissement effectif de l'inflation, l'objectif de croissance ne saurait être atteint durablement.

### 3. *La dégradation des comptes extérieurs.*

Il est trop tôt encore pour affirmer que la relance de la consommation intérieure est responsable de la dégradation de notre commerce extérieur.

Il reste qu'une telle corrélation est observée, qui s'ajoutera donc à la stagnation du commerce international, provoquée par la politique plus raisonnable de nos partenaires. Certes, il est possible d'accepter une dégradation temporaire de notre commerce extérieur qui constitue le prix d'une meilleure maîtrise du marché intérieur. Toutefois, lorsqu'une politique économique se donne une marge de manœuvre si étroite, il y a peu du déficit au précipice.

Enfin les mécanismes microéconomiques à effets contradictoires ou cumulés peuvent nuire aux objectifs poursuivis et bien plus encore le comportement des agents économiques.

## CONCLUSION

En somme, l'action gouvernementale accepte la remise en cause de nos grands équilibres. D'un tel état de choc elle attend des effets moteurs et l'apparition d'une croissance de la production dont les conséquences positives permettraient de retrouver à terme les équilibres momentanément perdus. L'irréalisme d'une telle attitude n'a d'égalé que l'audace de sa proclamation.

La consommation anticipée des fruits d'une croissance hypothétique conduit, dans la conjoncture actuelle, la pensée keynésienne à la limite du paradoxe, autant qu'à une épreuve historique.

Toutes les observations de votre Commission conduisent malheureusement à penser qu'une telle ambition se heurte à trop d'obstacles pour être réalisée. Alors, où est l'alternative ? Nulle variante, aucun plan de repli ne semblent avoir été envisagés et l'on nous propose ainsi d'engager l'économie française dans une voie sans retour qui la conduit plus sûrement vers la paralysie que vers la croissance.

Certaines politiques sectorielles sont heureusement novatrices. D'autres séduisantes sont dans la ligne d'un héritage inaccompli. Mais toutes ensemble compromettent les équilibres indispensables. Bien que l'inquiétude l'emporte sur la confiance, votre Commission ne cesse d'espérer pour la France. Elle souhaite qu'une reprise de l'activité économique intérieure et extérieure lui permette de fortifier cette espérance. Elle ne peut cependant s'associer, en sa majorité, au pari dangereux que le Gouvernement propose.

\* \*

Au surplus, la multiplication des cibles et la dispersion des efforts, la volonté qu'exprime le Plan intérimaire d'agir à la fois dans toutes les composantes de la vie de l'homme au sein de la société préfigurent le rassemblement de tous les pouvoirs dans les mains de l'Etat, plus omnipotent qu'il le fut jamais.

A travers la puissante planification du futur se dessinent les limites d'une décentralisation réellement vécue, la contrainte des entreprises et le dépérissement de l'initiative, l'apparition de structures de nivellement, de transferts et d'assistance, l'expression enfin d'une solidarité imposée alors qu'elle devrait être consentie.

De telles perspectives vont à l'encontre des principes de responsabilisation, de personnalisation et d'initiative qui seules peuvent entraîner la vie et les forces créatives.

C'est la raison pour laquelle notre commission des Affaires sociales *ne peut donner un avis favorable à l'adoption du présent projet de plan intérimaire et vous en propose, en conséquence, le rejet.*

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. — AUDITIONS DES MINISTRES

#### **a) Audition de Mme Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale.**

*Sous les présidences de M. Robert Schwint, président, puis de M. André Rabineau, vice-président, la Commission a tout d'abord entendu Mme Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale, sur le projet de loi approuvant le Plan intérimaire pour 1982-1983.*

Le Ministre a d'abord indiqué que « la mise en perspective » de la politique gouvernementale que réalisait le Plan s'avérait particulièrement nécessaire en ce qui concerne notre système de protection sociale. Il a ajouté que ce plan intérimaire avait été l'occasion de réfléchir aux procédures de coordination et de concertation qui devraient s'appliquer ultérieurement à la définition du prochain Plan quinquennal.

Le Ministre a alors constaté l'attachement des Français à leur système de protection sociale, menacé au plan financier, par la dégradation de l'emploi et du pouvoir d'achat autant que par une mauvaise répartition des charges entre les régimes.

Mme Questiaux a également regretté qu'aucune mesure de long terme n'ait été engagée afin de mieux maîtriser les évolutions financières du système de santé.

Le Ministre a alors posé les principes qui commandent l'action politique qu'il envisage d'entreprendre. D'abord, il lui apparaît nécessaire de répartir autrement les responsabilités au sein des caisses en confiant leur gestion aux assurés, afin de respecter les besoins de la population au niveau le plus proche de leur vie quotidienne. Une telle réforme s'accompagnerait d'un recours à l'élection. Ensuite, il est apparu nécessaire à Mme Nicole Questiaux que la couverture sociale soit la plus juste possible. A cet effet, trois réformes seront engagées qui tendront à simplifier les prestations familiales, à mieux prendre en compte les droits acquis dans la détermination des avantages de retraite et à favoriser l'accès au système de soins, tout en

manifestant plus de vigilance sur l'évolution du prix de ces derniers. Enfin, le Ministre s'est engagé à réformer le financement dans le sens d'une plus grande équité et d'une plus grande efficacité. A cet égard, les charges sociales des entreprises seront stabilisées, les rapports financiers entre l'Etat et la Sécurité sociale seront modifiés et l'harmonisation entre les régimes sera achevée.

Mme Nicole Questiaux a alors insisté sur la cohérence de la politique sociale avec l'action économique entreprise par le Gouvernement. Selon elle, la revalorisation des prestations permet d'accroître les revenus en favorisant la relance de la consommation. En outre, le déplaçonnement des cotisations patronales d'assurance maladie a permis d'éviter d'alourdir les charges sociales des entreprises de main-d'œuvre. D'autre part, le plan de financement arrêté par le Conseil des ministres du 10 novembre 1981 a équitablement réparti, selon le Ministre, la charge financière entre les employeurs et les assurés.

Mme Nicole Questiaux a alors rapidement présenté les actions spécifiques que contenait le Plan intérimaire. Celles-ci s'adressent d'abord aux populations immigrées dont la situation sociale sera améliorée. Elles concernent ensuite les personnes âgées dépendantes en faveur desquelles le maintien à domicile sera assuré aussi longtemps qu'il est possible. Elles sont tournées enfin vers les personnes handicapées qui recevront une aide complémentaire tendant à favoriser leur intégration professionnelle et sociale, à développer leur autonomie et à rééquilibrer les avantages qui leur sont servis.

M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, s'est déclaré partagé entre l'inquiétude et l'espérance. L'espérance repose, selon lui, sur les améliorations qu'entend apporter le Gouvernement à la situation de l'emploi et à notre système de protection sociale. L'inquiétude résulte, au contraire, de la difficulté du pari économique engagé par le Gouvernement. M. Pierre Louvot a constaté, dans l'ordre des priorités, une inversion des facteurs entre la politique économique et la politique sociale, en faveur de cette dernière. Enfin, il a manifesté son inquiétude devant les risques d'inflation et le surcoût qu'entraînerait l'abaissement de l'âge de la retraite.

Mme Questiaux a répondu au Rapporteur que, selon elle, les politiques économique et sociale devaient être complémentaires. Elle a ajouté que, pour avoir été rapide, la consultation des partenaires sociaux avait été approfondie, en rappelant notamment que chacun des partenaires avait été entendu sur l'ensemble du Plan et que des organisations jusqu'à présent écartées de sa procédure d'élaboration avaient été reçues.

Le Ministre a rappelé que, si le plan de financement manifestait une certaine prudence, c'est qu'il répondait à la nécessité de lutter contre l'inflation. Cependant, il a déclaré son attachement au méca-

nisme d'indexation. Enfin, Mme Nicole Questiaux a rassuré M. Pierre Louvot en lui indiquant que les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite seraient peu élevés, surtout lorsque sont pris en considération les effets d'une telle mesure sur l'emploi.

**M. Jean Chérioux** s'est déclaré pessimiste quant à l'éventualité de la réussite de la politique de l'emploi engagée par le Gouvernement. Il a également exprimé sa perplexité sur la possibilité de maîtriser effectivement les dépenses de santé, lorsque l'on sait la part de celles-ci consacrée à la rémunération des personnels. Il a rappelé, enfin, que la politique de maintien à domicile ne devait pas se substituer à une politique énergique d'amélioration de l'hébergement des personnes du « quatrième âge ».

**M. Jean Béranger**, après avoir approuvé la politique économique et sociale du Gouvernement, a douté que l'harmonisation des charges entre les régimes puisse être réalisée sans qu'elle ne s'accompagne de la transparence fiscale des revenus. Il a également insisté sur le fait que la lutte pour l'emploi contribuait à l'équilibre financier de la Sécurité sociale en exprimant toutefois son souci que la situation démographique permette de maintenir un nombre suffisant d'actifs pour financer notre système de protection sociale.

**M. Michel Crucis**, revenant alors sur la nécessité de la cohérence des politiques économique et sociale, a indiqué que, selon lui, il convenait d'accorder la priorité absolue à l'action économique. Il a rappelé alors que l'on ne pouvait partager plus que l'on ne produisait et qu'il fallait donc accroître la production pour mieux la répartir ensuite. Il s'est également déclaré opposé au maintien pur et simple des mécanismes d'indexation. Enfin, M. Michel Crucis a abordé le problème de la prise en charge des personnes du « quatrième âge » pour lesquelles il convient, selon lui, de prévoir un mode d'hébergement intermédiaire entre le foyer-logement et l'hôpital.

**M. Louis Souvet** a rappelé également que l'on ne pouvait distribuer que ce qui était acquis. A cet égard, il a considéré que le prélèvement de 15,8 milliards sur les entreprises auquel avait conduit le plan de financement du 10 novembre 1981 risquait de mettre en péril notre appareil industriel. Enfin, M. Louis Souvet a interrogé le Ministre sur l'articulation entre la préretraite et les contrats de solidarité.

**M. Gérard Roujas**, après avoir admis que l'on ne pouvait répartir qu'après avoir produit, a toutefois voulu souligner que le partage pouvait être modifié.

**Mme Marie-Claude Beaudou** a interrogé le Ministre sur la date probable de l'examen par le Parlement du projet de loi tendant à réformer l'organisation de la Sécurité sociale.

En réponse aux intervenants, Mme Nicole Questiaux a d'abord indiqué que le plan de financement avait été reçu comme la moins mauvaise solution par les partenaires sociaux, en ajoutant que c'était par souci de respecter les impératifs économiques que certaines mesures avaient été reportées.

Le Ministre a précisé que le relèvement des taux des cotisations sociales lui paraissait préférable à une augmentation des taux de la taxe à la valeur ajoutée, sans exclure pour autant une fiscalisation limitée de la Sécurité sociale qui respecterait en même temps le principe de l'affectation. Mme Nicole Questiaux a cité, à cet égard, l'exemple de l'aide apportée aux handicapés. Elle a également rappelé que la maîtrise des dépenses de santé passait par la détermination d'objectifs à moyen terme, définis en concertation avec les intéressés. L'élaboration de la charte de la santé devrait permettre, selon elle, de réaliser cette ambition. Le Ministre a précisé que le poids financier de l'assurance maladie était inférieur à celui de l'assurance vieillesse.

Après avoir rappelé les intentions de M. Franceschi, secrétaire d'Etat chargé des Personnes âgées, le Ministre a proposé à la Commission d'entendre ce dernier sur la politique qu'il avait entreprise en faveur du « quatrième âge ».

En réponse à une intervention de M. André Rabineau, Mme Questiaux a présenté les mesures prises pour renforcer le statut des aides ménagères. Après avoir donné lecture de la politique démographique présentée par le Président de la République à l'Union nationale des associations familiales, le Ministre a précisé que la réforme des structures de la Sécurité sociale serait soumise à l'examen du Parlement au printemps de l'année 1982.

#### **b) Audition de M. Michel Rocard, ministre d'Etat chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire.**

Sous la présidence de M. Robert Schwint, président, puis de M. Jean Chérioux, vice-président, la Commission a procédé à l'audition de M. Michel Rocard, ministre d'Etat chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, sur le projet de plan intérimaire.

Le Ministre d'Etat a insisté sur l'intérêt d'un tel examen par la commission des Affaires sociales dans la mesure où la priorité centrale du Plan est de nature sociale, à savoir l'emploi. L'objectif essentiel est de créer 4 à 500.000 emplois dans les deux ans à venir afin de stabiliser le niveau du chômage. Un renversement de tendance ne paraît guère possible avant 1983 et suppose deux types d'action : le partage du travail et une croissance plus forte.

A court terme, le partage du travail implique une réduction de la durée hebdomadaire du travail d'au moins une heure par an,

la cinquième semaine de congé payé (pour répondre à une demande sociale), une plus grande facilité pour les préretraites, l'abaissement de l'âge de la retraite, l'amélioration de la formation professionnelle prévue pour mieux adapter l'offre à la demande d'emploi.

Mais ces mesures, qui permettent surtout une meilleure qualité de vie, ne sauraient suffire à résoudre le problème du chômage, d'où le choix du Gouvernement de placer la France sur une orbite de croissance dont le taux a été fixé à 3 % pour tenir compte des contraintes extérieures.

Ce choix rend nécessaires des réflexions sur la conjoncture, la stratégie économique d'ensemble et ses aspects sociaux, quantitatifs et qualitatifs.

S'agissant de la conjoncture, la volonté de relance était présente dans les engagements du Président de la République. Elle s'est traduite par un accroissement des prestations sociales dès juillet 1981 et un accroissement relativement limité du S.M.I.C. L'augmentation de la consommation des ménages a été de 4 % et s'est faite déjà sentir sur le niveau des commandes mais pas encore sur celui des investissements. On assiste actuellement à un mouvement de déstockage qui peut durer jusqu'à Pâques, mais devra alors être relayé par un réveil des investissements qui authentifiera la reprise.

Le renchérissement du dollar américain, s'il pèse sur notre économie, pousse aussi à une politique d'économie d'énergie, de reconquête du marché et du développement de nos exportations.

En ce qui concerne la stratégie économique, il peut paraître étonnant d'avoir choisi la croissance alors que les pays voisins ont accepté la stagnation. Cette croissance est la preuve de l'ambition du Plan intérimaire. Elle apparaît comme le seul choix réellement raisonnable, la facilité ayant été de s'en tenir à la croissance zéro, qui, n'accroissant pas la fiscalité, suscite de moindres oppositions et bouleverse moins les divers conformismes. C'était se résigner au chômage et accepter un suicide national pour l'avenir, qu'il s'agisse du déclin qui s'ensuit en ce qui concerne l'effort de recherche ou de l'accroissement sensible et intolérable, qui en résulte, du déficit des finances publiques et des régimes sociaux.

Le choix inverse, effectué par le Gouvernement, s'avère la condition même de la survie de notre pays et implique aussi la priorité accordée à la politique de recherche. Il s'agit maintenant de remettre l'industrie, publique et privée, sur la pente de la croissance.

Le moteur en sera la reprise de la consommation des ménages, le développement de nos exportations mais surtout la reprise des investissements. En ce domaine, l'extension du secteur public a un



rôle essentiel à jouer, mais les investissements privés devraient être aussi encouragés par des mécanismes d'incitation importants mis en place.

Certes, les modalités de cette reprise peuvent se heurter à des difficultés, parmi lesquelles la contrainte extérieure. Compte tenu de l'importance de nos importations, du taux de croissance inférieur à celui de nos partenaires entraîne inéluctablement une augmentation de nos importations alors que nos exportations ne peuvent se développer que conformément aux besoins extérieurs. D'où un risque de déficit de notre balance commerciale qui entraîne la volonté de desserrer cette contrainte par le biais, d'une part, de la priorité donnée aux programmes d'économie d'énergie, d'autre part, de l'accroissement de nos capacités exportatrices.

Les efforts en matière d'économie d'énergie ne peuvent qu'être créateurs d'emplois et devraient même susciter, s'agissant par exemple de l'isolation thermique de notre parc immobilier, l'ouverture d'un chantier permanent occupant plus de 200.000 travailleurs et économisant force devises. Quant au développement de nos exportations, il passe par la reconquête de notre marché intérieur, pour des branches comme le bois, le papier-carton, le cuir, la machine-outil, l'agro-alimentaire, certains secteurs de l'habillement, etc.

Une autre contrainte importante réside dans la nécessité d'éviter tout « dérapage » et de « tenir » les équilibres socio-économiques qui sous-tendent le Plan. La consommation des ménages devrait augmenter de 2 %, les exportations de 5,8 % et les investissements de 5 %. La première devrait s'appuyer sur l'irrigation monétaire venant des politiques de correction des inégalités, mais le pouvoir d'achat des salariés dont le salaire est supérieur au S.M.I.C. devrait être seulement maintenu.

Le ministre d'Etat a par ailleurs insisté sur l'importance du *volet social* du Plan et de la concertation mis en place pour son élaboration même si le temps a manqué.

Il s'est ensuite étendu sur l'avis formulé par le Conseil économique et social, d'une grande qualité, et dans son ensemble favorable aux orientations proposées, malgré quelques critiques. La plupart des partenaires sociaux ont redécouvert dans le Plan le lieu d'une vraie concertation et les débats ont permis de déceler des zones de tolérabilité et par-là d'intolérabilité. L'ensemble des centrales ouvrières placent parmi les priorités, d'abord l'emploi puis le pouvoir d'achat ; leur accord implicite sur les orientations du Plan repose sur notre engagement d'assurer la reprise de l'emploi, la correction des inégalités et le développement des droits des travailleurs.

Le groupe des entreprises privées a insisté sur la surcharge des entreprises. Si le Plan s'engage en faveur de la stabilité de ces charges,

il faut souligner que le coût du travail en France n'est pas supérieur à celui d'autres pays industrialisés. Le point négatif dans notre pays, c'est celui des charges financières qui découragent les investissements durables de capitaux à risque et entraînent l'endettement des entreprises.

Enfin, il faut souligner l'innovation très notable que constitue l'intégration dans le Plan de la dimension culturelle. Elle correspond d'abord à une des priorités affirmées par le Président de la République, mais aussi à la certitude que la culture n'est pas dissociable de la vie. La politique culturelle doit être programmée dans le temps et toutes les attitudes des Français touchant au culturel.

Pour finir, M. Michel Rocard a souligné que, faute de temps, le projet de plan intérimaire ne pouvait apporter aux orientations définies la précision des détails d'application qui commençaient seulement à mûrir. Il était pour l'essentiel « une liste des ordres du jour avec cahier des charges ».

Après cet exposé, M. Chérioux a insisté sur le problème de la compétitivité des entreprises et la nécessité, pour la relance des investissements, d'un climat de confiance.

M. Louvot, rapporteur pour avis, a exposé que le Plan intérimaire constituait à ses yeux un défi qui serait séduisant. Il existe pour lui deux manières de se suicider : la stagnation et la fuite en avant qu'a choisie le Gouvernement et qui s'oppose à toutes les politiques menées par nos partenaires.

Il s'agit d'une rupture profonde et du choix d'un nouveau monde économique et social dont le Plan balaie tous les aspects. En conséquence, M. Louvot hésite entre l'espérance et l'inquiétude.

Il a plus particulièrement interrogé le Ministre sur les risques d'éloignement du contexte international que présente le choix effectué, qui empêchera toute création d'un espace social harmonisé. Pour lui, alors que la reprise n'est pas au rendez-vous, les moyens mis en œuvre pour forcer le destin relèvent du pari de gagner le tiercé avec un cheval dopé. Il s'ensuit des effets pervers et un gonflement artificiel de la demande que l'inflation pourra éroder.

Pour intéressantes qu'elles soient, les mesures reposent sur deux données : la réduction de la durée du travail sans réduction de salaire et l'abaissement de l'âge de la retraite, dont on peut craindre qu'ils ne masquent le chômage plutôt qu'ils ne le réduisent, dans l'attente d'une modification des tendances démographiques et d'une reprise réelle.

Le Plan, par ailleurs, contient peu d'éléments chiffrés, d'où la difficulté d'examiner des variantes éventuelles et de prévoir le coût de certaines mesures. Leur effet sera en outre discutable si l'inflation n'est pas jugulée. M. Louvot a également insisté sur le problème

des charges sociales et fiscales et la crainte de charges nouvelles qui pèsent sur la confiance pourtant indispensable, des chefs d'entreprises, alors même que la collectivité de travail n'est encore vécue qu'en terme d'affrontement et de lutte des classes.

Il a fait part aussi de son inquiétude quant au développement de l'économie sociale qui risque, par les privilèges dont elle bénéficie, de fausser la concurrence.

Enfin, il a insisté sur le caractère excessif du bilan présenté en tête du projet du Plan, alors même que le rapport Bloch-Lainé reconnaissait à la gestion précédente des points positifs. Le caractère partial de cette présentation ne favorisera guère le rassemblement des Français sur les objectifs énoncés.

**M. Souvet**, pour sa part, a souligné les risques de dérapage des prix et l'importance du coût économique des mesures proposées, comme la cinquième semaine de congé payé. Il s'est inquiété de la possibilité réelle de parvenir à des économies d'énergie et des difficultés qu'auront les entreprises à trouver de l'argent pour investir.

**M. Béranger** a estimé que les choix opérés restaient conformes à nos obligations communautaires et tendaient surtout à résoudre le problème du chômage. Pour cela, la reconquête du marché intérieur s'impose effectivement, en même temps qu'un renforcement de notre « vouloir vendre ». Il a rappelé que le coût du travail était moindre en France que dans d'autres pays, et souligné que notre pays avait perdu le goût de la concertation dans l'entreprise.

**M. Madelain** a interrogé, quant à lui, le Ministre sur l'existence éventuelle d'un plan de repli au cas où le taux de croissance prévu ne serait pas atteint.

En réponse aux intervenants, **M. Rocard** a exposé qu'en effet le Gouvernement prenait des risques mais ne procédait pas à une « fuite en avant ». Le choix d'un taux de 3 % de croissance résulte d'un équilibre entre contraintes extérieures et intérieures, et de la volonté de maintenir un certain consensus.

Les moyens pris par le Gouvernement ne sont pas opposés aux politiques suivies par nos autres partenaires et sont conformes à la réglementation communautaire. L'extension du secteur public correspond de même à l'attente d'une plus forte compétitivité.

Quant à l'importance de l'effort social mené, il vient compenser vingt-trois ans de politique conservatrice et correspond à une profonde demande populaire qu'il faut satisfaire.

Contrairement à ce que dit **M. Louvot**, la reprise est au rendez-vous. Certes, le souci de développement des investissements privés devra s'accompagner de réflexion sur l'incitation à l'épargne et le financement des entreprises, afin de « débloquer » un certain nombre

de situations et de donner à notre pays l'habitude de pratiquer le risque. Il faut en finir avec la « philosophie des mastodontes » et mettre sur pied un « socialisme compétitif et antitechnocratique ».

De même, doit être encouragé le dialogue social à tous niveaux.

Le Ministre, après avoir apporté certaines précisions en ce qui concerne le coût du travail, l'impact financier de la cinquième semaine de congé payé, les économies d'énergie et la reconquête des marchés intérieurs, a enfin exposé que, pour lui, une position de repli économique créerait une situation dramatique pour notre pays en terme d'emploi et de réveil des investissements. C'est la raison pour laquelle un ralentissement des économies étrangères ne pourrait qu'inciter le Gouvernement à renforcer le « dopage » de notre système.

### **c) Audition de M. Jean Auroux, ministre du Travail.**

*Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi du jeudi 3 décembre 1981, la Commission a procédé à l'audition de M. Jean Auroux, ministre du Travail.*

Le Ministre a rappelé que ce Plan intérimaire s'inscrivait dans un contexte essentiellement dominé par la situation du chômage et que les actions prévues en matière d'emploi formaient un ensemble cohérent qui constituait la priorité du Plan.

Il a indiqué que la stratégie pour l'emploi arrêtée comportait trois volets : une relance économique par la consommation intérieure, une croissance située à un taux de 3 % et un partage du travail permettant de reconquérir l'emploi et aussi de rééquilibrer les régimes de sécurité sociale et d'assurance chômage. Il a en outre précisé que l'évolution démographique avait été prise en compte dans le Plan pour les années à venir. S'agissant de la réduction de la durée du travail, il a rappelé que celle-ci serait différentielle pour tenir compte des réalités économiques et devrait être à l'origine d'une réorganisation parfois souhaitable de la production dans de nombreuses branches. Il a présenté les contrats de solidarité et les exonérations de cotisations sociales correspondantes comme une mesure d'incitation et d'accompagnement vers l'objectif de réduction à 35 heures de la durée du travail.

Le Ministre s'est, par ailleurs, félicité de l'accord signé le 2 décembre par les partenaires sociaux en matière de préretraite subordonnée à l'embauche de jeunes demandeurs d'emploi, formule qui constitue une autre modalité essentielle des contrats de solidarité.

Il a ajouté que, dans l'esprit du Gouvernement, le travail à temps partiel et l'abaissement de l'âge de la retraite constituaient des éléments complémentaires de la politique de l'emploi.

Il a rappelé que le développement d'un grand service public de l'emploi, associant le placement et la formation devrait mobiliser les élus, les collectivités locales et faire l'objet d'une gestion décentralisée tendant à mieux répondre aux besoins exprimés au plan local.

Il a souligné le caractère volontariste de la stratégie retenue par le Gouvernement en matière d'emploi, laquelle respecte, dans le même temps, le rôle des partenaires sociaux.

Abordant la question des droits des travailleurs, M. Auroux a rappelé que les conclusions de son rapport ne portent pas atteinte à l'autorité du chef d'entreprise et tendent à privilégier la négociation au détriment du conflit.

Enfin, il a estimé que la politique contractuelle et conventionnelle constituait un outil essentiel pour développer l'emploi.

**M. Pierre Louvot**, rapporteur pour avis, a d'abord souligné que, si les intentions exprimées par le Ministre étaient bonnes, celles-ci suscitaient cependant des inquiétudes.

Il s'est ensuite interrogé sur les conséquences et le coût d'un  $\epsilon$  baisse de l'âge de la retraite avec une situation démographique qui allait évoluer rapidement dans les années à venir.

S'agissant de la réduction de la durée du travail, il a insisté sur les possibilités limitées existant dans ce domaine dans certaines branches sauf à augmenter, lorsque c'est possible, la durée d'utilisation des équipements, et s'est enquis des créations d'emplois attendues d'un processus de réduction mené à son terme.

Il s'est interrogé sur la politique que le Gouvernement entendait suivre en matière de salaires dans la perspective d'un partage de travail et d'une croissance relativement forte de 3 % ; il s'est demandé quelle était la solution de remplacement prévu dans l'hypothèse où cet objectif ne pourrait être atteint.

Il s'est inquiété des retombées des conclusions du rapport relatif aux droits des travailleurs qui risquent d'envenimer des relations déjà conflictuelles au sein des entreprises, et a craint que ce rapport n'éveille des réticences de la part des employeurs qui s'attendent par ailleurs à supporter des charges nouvelles pour l'avenir. Il a estimé, en outre, que le travail à temps partiel correspondait à une véritable demande, formulée notamment par certains salariés, et que cette modalité d'emploi devait être régie par un statut réaliste.

Il a rappelé que la Commission avait pris position, dans le passé, en faveur d'un système tendant à indemniser le congé parental d'éducation, permettant ainsi aux femmes d'interrompre temporairement leur activité professionnelle pour se consacrer à leur vie de famille.

Il s'est interrogé sur le futur service public de placement. Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur les effectifs de jeunes

qui devraient bénéficier de mesures d'insertion professionnelle et des contrats de « jeunes volontaires » et s'est interrogé sur le poids économique de la cinquième semaine de congés payés.

**M. Louis Souvet** a estimé que la réduction de la durée du travail, qui devrait s'opérer différemment selon les branches professionnelles, risquait de provoquer des mouvements sociaux revendicatifs du fait des régimes différenciés qui s'établiront entre les diverses activités.

**M. Gérard Roujas** a dénoncé la situation des curules d'activités.

**M. Jean Madelain** s'est interrogé sur la part respective de la loi, des ordonnances et des négociations conventionnelles pour la mise en œuvre des mesures tendant à développer les droits des travailleurs.

**M. Jean Béranger** s'est notamment demandé si les diverses procédures engagées ne risquaient pas d'aboutir à une certaine incohérence, notamment au regard des conséquences financières qui allaient résulter du partage du travail.

**M. Charles Bonifay** s'est interrogé sur les incidences de la réduction de la durée du travail résultant notamment des contrats de solidarité, sur le financement de notre système social. Il s'est demandé si, dans ce domaine, le maintien du paritarisme ne s'opposait pas dans une certaine mesure, au système qui devrait être retenu pour la gestion des caisses de sécurité sociale.

En réponse aux intervenants, le Ministre a notamment précisé que la réduction de la durée du travail, compte tenu des accords intervenus, devrait conduire à créer 50.000 emplois pour la seule année 1982.

Il a fait observer que la conclusion d'un contrat de solidarité par une entreprise contribuait à alléger sa charge salariale, soit par le jeu des exonérations de cotisations sociales prévues, soit par celui des départs en préretraite aboutissant à un rajeunissement de la pyramide des âges des salariés de l'entreprise.

Il a rappelé que les modalités de la compensation salariale, du fait d'une réduction du temps de travail, relevaient de la négociation entre les partenaires sociaux, mais s'est montré partisan d'une « compensation dégressive » du salaire.

Il a fait remarquer que certaines charges dans les entreprises petites et moyennes étaient ressenties plus durement que dans les grandes, mais a signalé que le rapport sur les droits des travailleurs prévoyait des dispositions qui leur étaient bénéfiques sur ce point.

Il a également rappelé que la situation actuelle en matière de durée du travail était loin d'être homogène entre les activités, que

la recherche vers un abaissement hebdomadaire à trente-cinq heures sera négocié et devrait avoir un effet d'entraînement pour l'ensemble des secteurs.

Il a précisé que les interdictions en matière de cumuls d'activités seraient soumises à des conditions d'âge et de ressources et que la loi, en matière de salaire et de durée du travail, notamment, ne devrait constituer que le cadre général à l'intérieur duquel les dispositions conventionnelles devraient être à la fois cohérentes et détaillées.

Après avoir indiqué qu'il était encore difficile de chiffrer les différentes mesures figurant dans le Plan intérimaire et dans le projet de loi d'orientation sociale, en matière d'emploi, le ministre du Travail a réaffirmé son souhait de faire disparaître les stages de formation sans avenir et a souligné le caractère temporaire des contrats de solidarité.

Il a conclu en estimant qu'à ses yeux la croissance économique restait la « voie royale » en matière d'emploi.

## II. — EXAMEN DU RAPPORT

C'est dans sa séance du mardi 15 décembre, sous la présidence de M. Jean Chérioux, puis de M. André Rabineau, vice-présidents, que la Commission a examiné le rapport pour avis de M. Pierre Louvot sur le projet de loi déclaré d'urgence approuvant le Plan intérimaire pour 1982-1983.

M. Pierre Louvot a exposé les conditions dans lesquelles avait été élaboré ce plan intérimaire qui se présente davantage comme un discours, un acte de foi, un catalogue d'intentions pour un projet de société, que comme une analyse économique prévisionnelle quantifiée. La multiplicité des cibles visées ne permet pas de définir les priorités essentielles et la programmation qu'elles commandent.

La stratégie choisie prend le risque de détruire pour longtemps nos grands équilibres. Le « doping » à répétition est-il le bon choix pour gagner le tiercé de l'emploi, de la croissance et de la désinflation ? La croissance sociale proposée comme moteur de la relance pose en elle-même de redoutables problèmes. Enfin, le bilan qui sert de prologue au projet n'est pas fait pour rassembler les Français. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur pour avis a d'abord voulu rétablir la vérité et nuancer un bilan à la fois trop partiel et trop partial. Il a rappelé, ce faisant, les aspects positifs de la gestion précédente, qu'il s'agisse précisément du maintien des grands équilibres, des progrès de la protection sociale et de l'importance des réformes adoptées.

Après avoir tenté de rééquilibrer ainsi les « plateaux de la balance », le Rapporteur a abordé le contenu même du Plan intérimaire qui constitue un défi qui serait séduisant si son ambition même ne comportait des risques dangereux.

Ce défi, à savoir la priorité du social sur l'économie, apparaît essentiellement dans deux thèmes : l'emploi et la protection sociale.

Sur ces deux points, M. Pierre Louvot a résumé l'essentiel des propositions faites. Dans la lutte pour l'emploi, certaines mesures comme celles qui figurent dans le Plan avenir jeunes s'inspirent de celles qui ont été jusqu'ici appliquées mais force est de s'interroger sur leurs chances réelles de réussite. D'autres ont une inspiration plus dirigiste et sortent du cadre de l'économie de marché.



Il en est ainsi notamment de l'ampleur des créations d'emplois publics, de l'extension du secteur public, du développement de « l'économie sociale », de la reconnaissance des nouveaux droits des travailleurs ou encore de la possibilité d'intervention économique des collectivités locales. Un dernier type de mesures plus structurelles et ambitieuses sont celles relatives au partage du travail, essentiellement par la réduction de la durée du travail, et à l'adaptation de l'offre à la demande d'emploi par une réforme de la formation professionnelle des jeunes qui s'inspire du rapport de M. Bertrand Schwartz.

La priorité sociale du Plan c'est aussi le renforcement de la solidarité nationale confiée au système de protection sociale. Le Rapporteur pour avis a présenté les orientations désormais bien connues du Gouvernement en la matière : réforme des structures administratives et financières des régimes sociaux et aménagement des prestations, qu'il s'agisse de l'appareil de soins, de la politique familiale, de l'action en faveur des personnes âgées et des catégories les plus défavorisées. Sur tous ces points, M. Pierre Louvot a exposé ses réserves et ses observations.

Après cette présentation des objectifs sociaux, le Rapporteur a exprimé sa crainte qu'il ne s'agisse là d'un défi impossible. Il convient, en effet, à ses yeux, de s'interroger sur la « faisabilité » de la politique proposée. Trois observations s'imposent : mieux partager comme le souhaite le Gouvernement, c'est partager plus. D'autre part, le verbe créateur tient souvent lieu de prévisions économiques. Enfin, la France va jouer seule sa partition dans le concert économique européen.

Finalement, dans les deux façons qui existent de se suicider économiquement, l'immobilisme et la fuite en avant, c'est cette dernière que choisit le Gouvernement.

Or, la situation de la France paraît assez précaire dans un environnement international morose. De graves hypothèques pèsent sur la cohérence des choix du Gouvernement qui reposent sur des hypothèses dont le Rapporteur pour avis a exprimé la fragilité : des mérites excessifs sont attribués à la politique de relance de même qu'au déficit budgétaire. Enfin, la réduction du travail peut ne pas avoir les effets qu'on lui prête.

En somme, l'action gouvernementale accepte la remise en cause de nos équilibres et attend d'un état de choc les effets moteurs. Une telle ambition se heurte à trop d'obstacles. Aucune alternative, nulle variante, n'est envisagée. La Commission ne peut s'associer à l'aventure ainsi proposée par le Gouvernement et le Rapporteur pour avis ne peut, dans ces conditions, lui proposer de donner un avis favo-

nable à ce Plan intérimaire. Il en propose en conséquence le rejet global sans même tenter de l'amender.

Après cet exposé, M. Paul Robert a souligné l'excès d'ambition d'un plan prévu seulement pour deux ans. M. Pierre Louvot a précisé en réponse que, pour lui, il ne s'agissait pas d'un plan mais d'un discours, d'un « kaléidoscope dans lequel brillent de scintillants mirages ». C'est suivant la proposition de son Rapporteur pour avis que la Commission a décidé de ne pas donner un avis favorable au projet de Plan intérimaire.