

N° 57

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1964.

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, portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan,

Par M. Roger MENU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, André Dulin, Jean-Louis Fournier, vice-présidents ; Marcel Lambert, François Levacher, Louis Roy, secrétaires ; Emile Aubert, Marcel Audy, Lucien Bernier, Raymond Bossus, Joseph Brayard, André Bruneau, Robert Burret, Omer Capelle, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Marcel Darou, Francis Dassaud, Baptiste Dufeu, Adolphe Dutoit, Lucien Grand, Paul Guillaumot, Louis Guillou, Jacques Henriot, Roger Lagrange, Arthur Lavy, Francis Le Basser, Marcel Lemaire, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Robert Liot, Henry Loste, Georges Marie-Anne, André Méric, Léon Messaud, Eugène Motte, Alain Poher, Joseph de Pommery, Alfred Poroï, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Thorez-Vermeersch, M. Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1154, 1183, 1184, 1185 et in-8° 279.

Sénat : 52 et 56 (1964-1965).

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Introduction	4
— La planification. La définition et la finalité du Plan. Sa préparation. Ses données générales.....	4
II. — Les données	14
III. — Les limites de l'option	22
— Les choix préalables.....	22
— Les variantes.....	24
IV. — Les équipements collectifs sanitaires et sociaux	25
— Leur évolution. Leur nécessité. Leur place.....	25
V. — L'emploi	29
— La démographie et la population active.....	29
— Le plein emploi. Les migrations de main-d'œuvre et l'amé- nagement du territoire. L'immigration de la main- d'œuvre étrangère.....	39
— La durée du travail et l'aménagement des horaires.....	41
— La promotion sociale, l'enseignement technique, la forma- tion et la réadaptation professionnelle.....	46
VI. — La répartition des fruits de l'expansion et du progrès	48
— La consommation des ménages.....	48
— Les salaires. Le S. M. I. G.....	49
— L'autofinancement	50
— La politique des revenus et les réformes de structure.....	53
— Les prestations sociales. La sécurité sociale. La Commission des « transferts sociaux ».....	56
VII. — Les Départements d'Outre-Mer	76
VIII. — Conclusions	79

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Affaires sociales a tout naturellement demandé à être saisie pour avis du projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan, tel qu'il ressort du volumineux document constituant le projet de loi et ses annexes (A. N. n° 1154) et de la déclaration gouvernementale lue à l'Assemblée Nationale le 26 novembre 1964 par M. le Premier Ministre (*J. O.*, pp. 566 et suivantes).

I. — INTRODUCTION

Définition et finalité du Plan.

Pour nous, en 1965, un plan est incontestablement utile et possible. Mais puisqu'il n'annonce pas seulement le probable et qu'il exprime le souhaitable, nous devons être particulièrement attentifs à ses options et à leurs conséquences dans le secteur qui nous préoccupe le plus : le domaine social.

Un plan se doit, en effet, de prévoir le cadre et les moyens d'une expansion économique, mais aussi l'utilisation des fruits de cette expansion, selon une hiérarchie qui évite le désordre. Ici intervient la notion de finalité du Plan selon les conceptions que l'on a des impératifs économiques et d'une meilleure justice sociale.

*
* *

Qu'est-ce que la planification ?

Nous emprunterons la réponse à notre éminent collègue Jean Filipi, Rapporteur général, qui écrivait dans la *Revue de Paris* d'octobre 1964 :

« La planification peut se définir comme une opération technique et politique, plus ou moins poussée suivant les circonstances et les conceptions, et qui s'analyse en une chaîne de mécanismes se commandant les uns les autres : information, prévision, fixation d'objectifs, incitations, obligations. »

A quoi nous ajouterons que l'expansion économique recherchée doit être aussi orientée vers une expansion sociale.

En présence de la montée pressante des besoins individuels se multipliant à l'infini, et plus encore des besoins collectifs, en raison enfin de la nécessaire solidarité entre peuples riches et peuples pauvres, on assiste, dans tous les pays, à la recherche d'un système où le développement régulier de la production s'accompagne d'une juste répartition des fruits de l'expansion.

Face à des besoins illimités et à des ressources limitées, les pouvoirs publics doivent effectuer des choix, établir un ordre de priorité et un échelonnement dans le temps.

Tel est l'objet de la planification, qui tend à régler le système de l'expansion, à favoriser la croissance, en écartant les à-coups générateurs d'inflation et de récession.

Mais un autre problème se pose : comment arbitrer les conflits entre ces besoins multiples pour ne pas laisser la décision se faire au profit des groupes sociaux dominants ou dans le sens des intérêts égoïstes à courte vue. Pour cela, il est nécessaire de procéder à des inventaires objectifs et d'établir des programmes d'action cohérents.

Un premier choix est à faire entre l'économie de besoins et l'économie de profits. Si l'on donne la préférence à la première, ce qui est notre cas, ceci implique que l'on porte la référence non seulement à des valeurs économiques, mais aussi à des valeurs sociales et politiques jugées supérieures.

Mais une économie mue exclusivement par la volonté de satisfaire des besoins se livrerait certainement à une tyrannie matérialiste très exigeante et avilissante. Pour éviter une démission de l'homme et de la société devant des besoins individuels ou collectifs, la référence à des valeurs transcendantes est indispensable. Une économie de besoins implique un certain nombre de disciplines et de contraintes qui doivent s'exercer dans le respect des règles d'une démocratie économique.

Une économie des besoins doit être une économie consciente, une économie d'adhésion, une économie de l'effort et non une économie de luxe et d'abandon.

La réalité est qu'il convient de définir une « économie pour notre temps ». Notre postulat de départ est l'existence de priorités essentielles qu'il appartient à l'autorité publique de fixer et dont elle doit garantir ensuite la cohérence et le respect.

*

* *

Dans son rapport, le Commissaire général au Plan pose deux questions préalables :

— *Un plan est-il utile ?*

Si oui, peut-on admettre qu'il est, à la fois, instrument d'éducation, instrument d'ordre, instrument de progrès.

— *Un plan est-il encore possible dans les circonstances actuelles ?*

Ceci s'adresse, peut-être pour le condamner, au néo-libéralisme, qui connaît actuellement une certaine fortune politique, mais refuse en fait à l'autorité publique les moyens de faire prévaloir les priorités essentielles.

Cela oblige à nous interroger sur le point de savoir si l'existence d'un système de planification en France est compatible avec la coexistence auprès de nations non dotées d'un plan comparable. A ce sujet, l'exemple des Allemands qui ont horreur de toute planification et qui, pourtant, développent leur économie à un rythme enviable pose la question.

Or, la France est maintenant engagée dans le Marché commun et le caractère irréversible de celui-ci est noté par tous les commentateurs. Le Marché commun est même parfois utilisé comme un prétexte pour préconiser d'en revenir aux théories libérales. La notion même de planification est ainsi mise en cause à tel point que certains ont pu parler de « déplanification ».

En ce qui nous concerne nous pensons qu'un Plan, est non seulement utile, mais nécessaire en France, et qu'il doit se placer dans l'optique européenne.

*
* *

Le Plan reste encore un mystère pour le Français moyen. Et pourtant c'est lui qui dessine l'avenir du pays. C'est un peu « l'horoscope » de tous les Français dont il va influencer la vie quotidienne de 1966 à 1970.

Que sera la vie en 1970 pour les 51 millions de Français de l'époque ?

Qui ne s'est posé cette question au moins une fois avec un mélange d'inquiétude et de ravissement : « Que sera la vie dans cinq ans ? » se demande-t-on lorsque la caravane des vacanciers se rue sur les routes; lorsque éclate, mille fois répétée sur les panneaux publicitaires, l'annonce d'un nouveau produit ; lorsque se dresse sur les toits la forêt des antennes de télévision... 1970 cela semble un monde lointain et irréel et cependant si proche et déjà différent. Il est possible cependant d'en préciser certains aspects,

comme celui de la consommation des ménages, grâce aux documents de l'I. N. S. E. E. publiés par « Etudes et Conjoncture », dans un numéro récent.

D'après ce document, 9 % des dépenses seront consacrées aux loisirs et à la culture (contre 7,3 % en 1950) ; il y aura 12 millions de voitures en France et la télévision sera présente dans trois quarts des foyers. Cependant les dépenses médicales seront accrues de 130 % et beaucoup d'autres problèmes se poseront encore.

Le phénomène majeur qui ressort de cette étude est la progression constante des niveaux de vie. En 1970, le ménage français, disposant d'un budget plus élevé, vivra mieux mais aussi d'une autre manière. Il aura, en effet, des préoccupations et des centres d'intérêts bien différents, et tendra à les satisfaire avec une insistance toujours accrue.

L'étude que nous venons de citer montre le nombre de ménages équipés, sur cent ménages, aux époques 1950, 1960, 1963, 1970.

En voici le détail :

BIENS DURABLES	1950	1960	1963	1970
Réfrigérateur	3	27	43	81
Aspirateur	»	28	36	66
Machine à laver.....	2,5	25	32	57
Voiture	13,6	30,1	39	61
Télévision	»	14	35	75

C'est le temps des questions :

1970 sera-t-il le temps du bonheur ? Ce ne sont pas les chiffres qui pourront le révéler. Le temps du bien-être alors ? Peut-être, mais encore ce bien-être n'ira-t-il pas sans inconvénients : les changements des tendances de la consommation, tels qu'on peut les prévoir aujourd'hui, poseront demain bien des problèmes.

Comment écoulera-t-on les surplus agricoles qui ne pourront être absorbés en raison du développement très modéré de la demande en matière d'alimentation ? Comment les administrations

feront-elles face aux charges accrues que leur imposeront les soins médicaux en nombre plus grand et d'un coût plus élevé ? Comment fera-t-on circuler 12 millions de voitures ? Comment luttera-t-on contre le temps gaspillé dans les déplacements urbains ? Comment utilisera-t-on les temps de loisirs ? Comment créera-t-on un « style de vie » dans les nouveaux ensembles des villes ou de leur voisinage ? Comment...

Les questions n'en finissent pas : et pourtant, pour leur trouver une réponse, pour permettre à ces hommes plus riches de vivre vraiment mieux, pour autoriser le bonheur de l'individu au sein d'une société envahissante, il ne nous reste que cinq ans.

*
* *

Le V^e Plan doit non seulement dessiner la progression du niveau de vie des Français jusqu'en 1970, mais encore tracer un schéma qui ait quelque valeur ; pour ce faire les planificateurs ont essayé de se placer dans une perspective plus lointaine. Ils ont imaginé le Français de 1985, éloigné de celui de 1965 par l'intervalle d'une génération. C'est le premier essai de ce genre entrepris dans notre pays.

On estime que la France de 1985 aura une population totale comprise entre 57 et 60 millions d'habitants et que le mouvement général d'urbanisation ira en s'accroissant, puisque :

- la population des communes de moins de 2.000 habitants diminuerait de 6 %,
- celle des communes de 2 à 10.000 habitants s'accroîtrait de 50 %,
- celle des communes de plus de 10.000 habitants de 44 %,
- et ce que l'on appelle « l'agglomération parisienne » verrait sa population s'accroître de 32 %.

Il y aurait 3 millions à 3 millions et demi d'emplois à créer.

D'après le groupe d'étude, la France de 1985 aurait moitié moins de paysans, compterait 20 millions de voitures et cinq fois plus de bacheliers, le niveau de vie des Français aurait doublé par rapport au présent, progresserait donc davantage en l'espace d'une génération qu'il ne l'a fait durant tout le dix-neuvième siècle. Mais le Français de 1985 connaîtra plus encore l'angoisse et les dépressions nerveuses, horribles rançons du progrès. Pour se soigner, il

prendra des médicaments beaucoup plus dangereux que les nôtres parce que plus efficaces. Parfois, les nerfs ou la volonté lâchant, il se livrera à quelque stupéfiant ou grossira les rangs de la délinquance. Toutes ces perspectives ne sont pas réjouissantes.

Le groupe de travail a essayé d'imaginer ce que serait en 1985 le bébé qui naît aujourd'hui. Il aura vingt ans. Après avoir été à l'école jusqu'à dix-huit ans, il travaillera quarante heures par semaine ; si c'est à Paris, il habitera peut-être Dijon ou ailleurs, une heure d'aérotrain (train sur coussin d'air) lui permettant de rejoindre son bureau le matin et de rentrer chez lui le soir. Son niveau de vie sera deux fois supérieur au nôtre. Il continuera d'étudier tout en travaillant, tellement les techniques changeront vite. Sa voiture (les trois quarts des familles auront une automobile et beaucoup en posséderont deux) fonctionnera peut-être sur piles pour éviter d'empoisonner l'atmosphère, de même que, pour la même raison, son logement sera souvent chauffé à l'électricité.

Telle est la vie promise en 1985 au jeune Français né aujourd'hui. Apparemment comblé de biens matériels, ce jeune homme n'en sera pas pour autant satisfait ; il subira un état de dépendance à l'égard d'une publicité qui lui imposera des besoins dans une hiérarchie plus rigide des revenus, des métiers où ses loisirs eux-mêmes dépendront de l'équipement culturel qui l'environnera. Perdu dans des villes trop grandes, dans des emplois trop anonymes, dans des familles dispersées par le travail, il sera menacé de crises d'angoisse et de dépression.

Et tout cela avant 20 ans ! Un avenir lointain et pourtant si proche. Pour mesurer la proximité de l'échéance, songeons qu'il y a vingt ans c'était la Libération... c'était hier.

Cette projection sur l'avenir est indispensable si l'on ne veut pas commettre de grossières erreurs. Mais elle est évidemment fragile, heureusement peut-être...

*
* *

Qu'en est-il en ce mois de décembre 1964 ?

Nous nous trouvons en présence d'options pour l'élaboration d'un plan. La formule est nouvelle, intéressante et recueille notre adhésion.

Pour la première fois, donc, le Parlement est appelé à se prononcer non pas sur le contenu du Plan mais sur les orientations et les principales options qui en commandent la préparation. Les Sénateurs seront les premiers à s'en réjouir puisque c'est à l'initiative de notre Assemblée qu'a été voté l'article 2 de la loi du 4 août 1962 prévoyant que le Parlement serait saisi d'un « projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options que commande la préparation du Plan et notamment celles qui concernent l'expansion de l'économie, la répartition de la production nationale entre investissements et consommation, la structure souhaitable de la consommation, l'orientation de la politique sociale ainsi que celle de la politique régionale ». Le Gouvernement a été respectueux de ses engagements. Nous le reconnaissons et saluons au passage cette innovation de procédure qui amène la représentation nationale à délibérer des grandes options avant l'élaboration proprement dite du Plan.

A la différence des plans précédents, le V^e Plan jouira ainsi d'une certaine publicité dans l'opinion et la planification ne sera plus réservée à un cercle restreint d'initiés.

A noter aussi que les méthodes d'élaboration du plan ont donné lieu à une procédure plus démocratique concrétisée par :

- le doublement de la représentation syndicale dans les commissions et groupes de travail ;
- la pré-consultation des commissions ;
- la consultation du Conseil économique et social ;
- la consultation du Parlement (Assemblée Nationale et Sénat).

Théoriquement, tout ceci est très bien, mais chaque organisme ou institution consulté : commissions, Conseil économique et social, Parlement, a tout lieu de se plaindre des délais trop restreints qui lui sont consentis pour l'examen d'un texte aussi important. Le Sénat ne dispose que de quelques jours seulement et sa Commission des Affaires sociales ne peut que protester contre cette façon de faire qui ne lui permet pas un examen détaillé et précis des immenses problèmes posés. Cette précipitation retire malheureusement à la formule nouvelle une partie de son intérêt. Nous souhaitons, par ailleurs, que lors de l'élaboration définitive du plan les représentants des organisations sociales, syndicales et pro-

fessionnelles soient encore plus étroitement associés à la mise au point. Ainsi aurait-on plus de chance d'obtenir une adhésion consciente des citoyens de notre pays.

Ceci se complique encore du fait que le volumineux rapport qui nous est soumis (4 tomes, 370 pages) se présente dans un style parfois savoureux, mais combien technique, où l'homme politique discerne mal les subtilités cachées.

C'est ainsi que se pose la question précise de déterminer le rôle imparti à l'Administration, aux organes administratifs (commissions professionnelles - commissions régionales - Conseil économique et social) et ensuite aux élus.

La préparation et la surveillance de l'exécution du plan est la charge de la petite équipe du Commissariat général au Plan. Elle est peu nombreuse et de haute qualité. Nous devons lui rendre le meilleur hommage.

C'est le Commissariat général au Plan qui pose les hypothèses globales du progrès, consulte les experts de chaque branche professionnelle et des organismes de gestion. Il est en dialogue permanent avec les Ministères et établit, sur les directives très générales du Gouvernement, le plan tel qu'il est proposé au Parlement.

Le Commissariat au Plan doit rechercher quelle est, selon lui, l'hypothèse optimum et la proposer comme telle au pays ; ceci est incontestable. Il doit ainsi élargir dans l'infini des combinaisons possibles et présenter sous une forme simple les choix politiques et non les discussions techniques. Mais il ne doit pas tronquer le débat en dissimulant pratiquement que, sur certains points importants, plusieurs solutions sont techniquement acceptables et que ces solutions imposent des choix politiques qui relèvent directement de la représentation nationale.

Si la discussion est franche et ouverte, le plan sera sans doute plus difficile à mettre au point. Cependant il est nécessaire qu'il exprime non les choix d'un petit nombre d'experts, mais la volonté nationale. C'est ainsi qu'intervient le rôle des élus.

Que demande-t-on aux élus dans ce pré-débat ? Apparemment de donner le feu vert. On leur présente un document plein d'intérêt qui prouve que l'avenir du pays est envisagé avec sérieux, dynamisme et une vive conscience des problèmes posés.

Mais donne-t-on aux parlementaires les véritables moyens de juger le Plan, éventuellement de l'amender ? A ceux qui voudraient critiquer un tel document, qui a exigé d'équipes nombreuses et très spécialisées, des années de travail, il faudrait des semaines et des mois de recherches personnelles avec le concours d'une équipe et tant d'autres choses irréalisables. Or, le métier de l'homme politique n'est pas de refaire le travail de l'expert, c'est de trancher les options quand celles-ci sont très clairement posées. Nous craignons qu'il n'en soit pas toujours ainsi et en parlerons par la suite.

*

* *

II. — LES DONNEES

Le V^e Plan sera un plan quinquennal (1^{er} janvier 1966 — 31 décembre 1970) alors que celui qui est en cours d'exécution est quadriennal. Les méthodes d'élaboration ayant progressé, sa mise au point doit donc être plus précise. Aussi convient-il de porter une attention soutenue aux éléments qui le déterminent.

Comment a-t-on défini ce plan dont les options sont soumises à notre approbation ? Tout d'abord nous lisons :

« Notre entrée dans la communauté économique européenne et dans la difficile compétition internationale a apporté un profond changement. Elle nous impose de réussir..., dans la hiérarchie des urgences la compétitivité est au premier rang.

« *Le V^e Plan doit ainsi assurer l'expansion dans la stabilité et le plein emploi...*

« Une première option a déjà été prise : c'est l'entrée de la France dans la C. E. E.... La seconde option consiste à viser à une expansion de taux élevé permettant d'assurer le plein emploi de nos réserves humaines et matérielles.

« La troisième option tend à un redressement du taux d'investissement productif, clé de notre expansion, gage de notre compétitivité.

« La quatrième option tend à définir la part relative de la consommation des particuliers et des emplois généraux dans la répartition des fruits de l'expansion. »

La lecture des documents nous donne, dès l'abord, un sentiment de malaise. Nous avons l'impression que le projet subordonne l'impératif social à l'évolution économique.

Cette constatation, si elle se confirmait lors de l'examen définitif, serait grave car l'exécution harmonieuse du Plan se heurterait à deux écueils.

a) On aurait sous-estimé l'un des objectifs fondamentaux de notre civilisation qui doit être la recherche impérieuse d'une meilleure justice sociale ;

b) Le sentiment de frustration conduirait les Français à ne pas souscrire à ce Plan, dont il est dit pourtant que leur adhésion fervente est une des conditions essentielles de réussite. Ce sentiment pourrait encore être exacerbé par des allusions fréquentes à un état général de prospérité.

M. Chardonnet, rapporteur du Conseil économique et social, l'a souligné : « *La justice sociale constitue un impératif moral : l'économie est au service de l'homme* ».

Les rédacteurs du projet l'ont bien senti qui écrivent : « Le Plan répond ainsi à une aspiration profonde de notre époque selon laquelle les hommes se veulent sujets actifs — et collectivement actifs — de leur destin. C'est dans la mesure où il est volonté collective que le Plan peut être ardente obligation ».

*
* *

Que nous apporte donc le Plan dans le domaine social ?

Tout d'abord dans le cadre de trois variantes, il en retient une. Entre la variante forte peu explicitée et la variante faible servant de « repoussoir », il en retient une centrale : celle d'une expansion annuelle de 5 % de la production intérieure brute, correspondant à un accroissement de 4,7 % du produit national brut.

Tirant les conséquences de cette cadence, le projet prévoit la répartition des fruits de l'expansion dans les conditions suivantes :

L'expansion et ses fruits.

DESIGNATION	1965 en milliards de francs aux prix de 1960 (1).	INDICES de volume 1970/1965.	1970 en milliards de francs aux prix de 1960 (4).
Production intérieure brute.....	339,8	127-128	433
Investissements productifs (2).....	41,6	127-128	53
Autres emplois « techniques » (3).....	8,2	145-146	12
Ressources disponibles pour la consommation et les emplois généraux.....	290	126,5-127,5	368
Consommation des ménages.....	241	124-125	300
Emplois généraux	49	139-140	68

(1) Prévisions pour 1965 faites en mai 1964, 1 franc de 1960 = 1,12 franc de 1963.

(2) Il s'agit ici d'une notion plus étroite que celle « d'investissement des entreprises » de la comptabilité nationale. Elle exclut notamment certains établissements publics qui ne concourent pas à la production proprement dite.

(3) Mouvements de stocks, solde des échanges extérieurs de biens et services et divers.

(4) Chiffres indicatifs correspondant à des indices intermédiaires entre les deux indices figurant à chaque ligne.

Dans le domaine qui nous intéresse dans le cadre de cet avis, nous trouvons (l'année 1965 étant prise comme référence avec l'indice 100) :

a) Une progression de la consommation des ménages de 4,5 % par an (indice 124-125 pour la durée du Plan) c'est-à-dire assez en retrait par rapport à la production intérieure brute.

Ceci correspond à une augmentation brute de la consommation par tête de 4 % et de la consommation nette par tête de 3,5 % (indice 118-119 pour la durée du Plan) compte tenu de l'utilisation des équipements collectifs, du logement, des dépenses extérieures et de la consommation des administrations civiles et militaires.

b) Pour *le logement*, la construction d'environ 470.000 logements en 1970, avec un progrès moyen de 10 % en dimension, qualité et équipement et corrélativement un effort d'amélioration portant sur les logements anciens. Cette étape se traduit par les indices 137-138 pour la construction et 121-122 pour le gros entretien, soit pour l'ensemble : indice 134-135 ;

c) Une progression des *équipements collectifs* (agricoles, urbains, scolaires, culturels, sanitaires, routiers, téléphoniques, etc.) concrétisée par un indice 154-155 en cinq ans. Il s'agit des équipements dont le financement est pour l'essentiel budgétisé ;

d) Le développement intensif de la *formation professionnelle* suivant un programme élaboré avec les professions et les syndicats, sans qu'aucune précision complémentaire soit apportée ;

e) La poursuite d'un effort vigoureux de *modernisation, de concentration et, le cas échéant, de reconversion des entreprises* ;

f) Le financement d'investissements accrus par l'expansion de *l'épargne* des particuliers, des administrations et des entreprises ;

g) Le *plein emploi*, avec réduction différenciée et limitée à une heure trente par semaine de la *durée du travail* réalisée dans le cadre des procédures contractuelles, assortie d'un abaissement — sans doute autoritaire — de la durée hebdomadaire maximum qui est actuellement de soixante heures. De même est acceptée la perspective d'une généralisation « spontanée » de la quatrième semaine de congés payés ;

h) La mise en œuvre d'une *politique des revenus* dans le cadre de la stabilité des coûts de production.

Parallèlement à la planification en volume, le V^e Plan présente une *programmation en valeur* faisant « ressortir des orientations pour les grandes masses de revenus, notamment les salaires, les prestations sociales, les revenus agricoles et les profits, ainsi que les conditions de l'équilibre entre l'épargne et l'investissement, d'une part, les recettes et les dépenses publiques, d'autre part ».

Cette programmation en valeur doit satisfaire à trois groupes de conditions :

— Les premières, de caractère social, tendent à assurer une progression en valeur réelle des différentes catégories de revenus, qui puisse être considérée comme suffisante, et des progressions relatives qui apparaissent conformes à la justice ;

— Les secondes doivent assurer la compétitivité et stimuler la croissance ;

— Les troisièmes sont destinées à assurer la stabilité.

« Ainsi, est-il dit, le caractère social d'un plan sera-t-il apprécié en fonction des indices du logement et des équipements collectifs, mais aussi de celui des prestations sociales. Les indices des investissements sociaux apparaissent dans la programmation en volume. Les indices des prestations sociales font partie de la programmation en valeur. »

Le projet se place dans une optique d'un non-glissement des prix, tout en reconnaissant que ce n'est là qu'une hypothèse précaire.

Que trouve-t-on dans cette partie du Plan ?

1° Dans le cadre de l'application de la loi d'orientation agricole et de la mise en œuvre d'une politique agricole commune, *une progression du revenu par exploitation agricole de 5,3 % à 5,5 %, par an, c'est-à-dire de 2 points supérieure, ainsi que nous le verrons, à la progression des revenus salariaux (les avantages fiscaux et sociaux accordés aux agriculteurs devant être ajustés pour parvenir à cette norme) ;*

2° *La reconstitution à 70 % de la marge d'autofinancement brut des entreprises (actuellement tombée à moins de 60 %) ;*

3° *Le souci d'une plus grande vérité des prix ; le rapport insiste sur « le souci d'une plus grande vérité des prix, la politique*

de relèvement des loyers des immeubles anciens étant poursuivie selon des modalités progressives et équitables pour rétablir l'unité du marché du logement, et les tarifs de certains services publics étant progressivement remis en harmonie avec leur coût pour réduire les subventions à la charge du budget ».

En clair, cela veut probablement dire que seront relevés les tarifs des services publics (S. N. C. F. — R. A. T. P. — P. T. T., etc.) évalués au-dessous de leur coût.

L'impératif général du projet repose sur la « stabilisation globale des prix » ; pourtant on peut déjà dresser un catalogue des hausses prévues :

— hausse des produits agricoles compte tenu d'une nécessité d'augmenter de 5,3 à 5,5 % les revenus agricoles et d'autre part des décisions de la Communauté européenne en matière de rapprochement des prix agricoles.

— les conséquences de l'opération « Vérité des Prix ».

Comment concilier l'exigence de stabilisation globale avec la prévision de ces hausses ? Faut-il admettre que cette stabilisation globale doit recouvrir des mouvements en sens contraire qui se compenseraient ?

Certes, l'éventualité d'une baisse des prix industriels peut, si l'on veut être relativement optimiste, résulter des efforts de compétitivité des entreprises, de l'allégement de leurs charges financières grâce au progrès de l'autofinancement. Encore faudrait-il que la hausse d'un certain nombre de tarifs de services publics n'alourdisse pas substantiellement les prix de revient industriels et que, pour les prix rendus à l'exportation, les produits français deviennent compétitifs.

Bien que nous soyons au stade de l'élaboration du projet, nous aimerions avoir des précisions à ce sujet.

La stabilité des prix nous amène à parler de la **distribution**, cette option absente du projet de loi, comme le soulignait M. Vallon à l'Assemblée Nationale.

Depuis longtemps, on parle de la modernisation des circuits de distribution et ceci constituait un des objectifs principaux du IV^e Plan ; il est loin d'être atteint...

Chacun sait que la distribution constitue une des rigidités de notre système économique qui s'avère dans beaucoup de cas incapable de traduire, au niveau du consommateur, les gains de productivité ayant entraîné une baisse des prix de gros.

4° *Le développement des prestations sociales* sans que soit mis en cause l'impératif de l'équilibre, ce qui conduit le Gouvernement à faire mettre à l'étude les conséquences sociales, économiques et budgétaires d'un indice 138-140 au lieu de l'indice 145 auquel aboutirait — en législation constante — le simple développement de la situation actuelle :

5° *Une progression contenue des salaires et des revenus bruts des entrepreneurs individuels non agricoles.* L'hypothèse retenue se caractérise ainsi :

a) Même taux de croissance branche par branche, ainsi que pour les salaires d'une part et les revenus bruts des entrepreneurs individuels d'autre part, n'excluant pas éventuellement des actions correctrices tendant à une plus équitable distribution du revenu national ;

b) Hausse en valeur réelle du salaire annuel moyen par tête chiffrée à :

- 2,8-3 % pour un salarié ne changeant pas de qualification ;
- 3,2-3,4 % pour un salarié bénéficiant d'une promotion moyenne.

Ainsi obtiendrait-on une progression du revenu annuel par salarié de 4 % pour un salarié bénéficiant d'une promotion moyenne et recevant une part moyenne des prestations sociales (évoluant elles-mêmes, je le rappelle, dans le cadre d'un indice de 138-140) ;

6° Enfin, il est indiqué, comme l'une des actions les plus importantes du Plan, la stimulation de *l'épargne* des particuliers et le développement du marché financier.

*
* *

Il faut encore signaler :

1° Une partie importante du rapport consacrée à *l'aménagement du territoire* (régions relevant d'une politique d'entraînement et régions relevant d'une politique d'accompagnement) ;

Pour le IV^e Plan, la procédure de régionalisation n'est intervenue qu'après l'approbation du Plan par le Parlement.

Pour le V^e Plan, elle commence plus tôt de façon à permettre la consultation des organismes régionaux et locaux lors des travaux d'élaboration. Ceci est très important.

Les options relatives aux régions comportent :

- la modernisation rapide de l'agriculture en toutes régions ;
- l'industrialisation de l'Ouest grâce à l'implantation d'industries légères ;
- le développement d'un axe économique Méditerranée—Mer du Nord ;
- la poursuite de la modernisation de la région de Paris ;
- des actions spécifiques en faveur de certaines zones ;
- l'aménagement d'une armature urbaine hiérarchisée ;
- le développement du réseau de communications ;
- la solution du problème de l'eau ;

2° Le début d'une nouvelle étape tendant à *réduire l'écart des niveaux de vie entre la Métropole et les Départements d'Outre-Mer* par le développement économique et social de ces départements ;

3° Une expression claire et un programme progressif raisonné aux efforts de développement des *territoires d'Outre-Mer* et au concours que leur apporte la Métropole.

Pour coiffer l'ensemble, un certain nombre de réflexions s'enchaînent sur un horizon plus éloigné — celui de 1985 — objet des études à long terme d'un groupe de travail spécialisé.

*
* *

Devant l'immensité des problèmes qui nous sont proposés, les grands débats parlementaires qui s'engagent doivent porter sur les options du Plan et ne pas être couverts par les « optiques de clocher ».

Nous représentons telle ou telle région et sommes issus de milieux sociaux très divers. Notre devoir est de nous placer au-dessus des contingences locales ou de classe, pour n'envisager que le développement harmonieux de notre pays et l'équité dans la répartition de ses richesses.

Nous savons que nous aurons à nous prononcer sur les orientations du Plan et que celles-ci ne sont pas le Plan, mais qu'elles le préfigurent dans ses grandes lignes.

Nous formulerons des observations sur les orientations en souhaitant que le Gouvernement en tienne compte.

La Commission des Affaires sociales du Sénat pense que le développement économique doit être au service de l'homme et permettre une meilleure justice sociale. Elle n'ignore rien des contingences extérieures et intérieures, financières et autres. Elle mesure la complexité des choses et l'interdépendance des problèmes. Elle ne s'est penchée, cependant, que sur les aspects sociaux du Plan, tel est son devoir.

Votre Commission des Affaires sociales a voulu confier à son Président le soin d'émettre un avis en son nom. Celui-ci mesure toutes ses responsabilités et les difficultés devant lesquelles il se trouve placé, difficultés accrues encore par le temps si réduit qui nous fut imparti.

Avant d'entreprendre l'examen détaillé des problèmes, nous avons entendu successivement M. Jean Chardonnet, rapporteur du Conseil économique et social, et M. Pierre Massé, Commissaire général au Plan. Je remercie vivement M. le Président de la Commission des Affaires économiques et du Plan d'avoir bien voulu nous convier à ces auditions.

Nous avons entendu aussi les représentants des grandes centrales syndicales, familiales et sociales. Nous avons trouvé en eux des hommes dynamiques, compétents et raisonnables et ne pouvons que nous louer de ces rencontres fructueuses.

La Commission s'est penchée pendant plusieurs séances consécutives sur la masse des documents soumis à ses délibérations. Elle formule des observations que nous analyserons dans les chapitres suivants sous les rubriques correspondant à chaque problème.

III. — LES LIMITES DE L'OPTION

A travers les chiffres, les tableaux, les graphiques, les raisonnements complexes qui constituent la substance du rapport d'orientation sur le V^e Plan, il n'y a en réalité qu'une seule question posée aux Français : quelle France voulez-vous pour 1970 ?

Au demeurant ceci est une bonne illustration de ce que sera de plus en plus la vie politique : utiliser le présent à préparer l'avenir, avec tout l'appareil que les techniques modernes mettent à notre disposition. Le changement dans les habitudes françaises ne sera pas facile car il est tellement plus commode de faire, au jour le jour, les petits compromis qui permettent de vivre sans trop se demander s'ils engagent l'avenir...

L'appétit de consommation des Français s'oriente facilement dans trois directions : d'abord le désir de vivre mieux, individuellement ; ensuite celui de disposer d'équipements collectifs nombreux et modernes ; enfin celui d'être garantis contre la maladie et protégés dans la vieillesse.

Mais deux contraintes limitent ces impératifs de base : ce sont les crédits employés aux dépenses d'armement et à l'aide extérieure. Dans le plan ceci se trouve posé sous la forme de « postulats » définis par le Gouvernement seul.

L'ensemble des dépenses militaires, évaluées en fonction du second programme militaire couvrant la période 1965-1970, représenterait en 1970 un pourcentage de la production intérieure brute équivalant à celui de 1964. Toutefois, ce pourcentage a été largement supérieur au rythme initialement prévu : les achats des administrations militaires ont été portés, de 1960 à 1965, à l'indice 163 et devront encore s'accroître d'ici 1970. De plus, les travaux militaires réalisés par le commissariat à l'énergie atomique ne sont pas compris dans la consommation des administrations militaires, mais leur progression, nous le savons, est extrêmement rapide.

L'aide aux pays sous-développés est fixée à 1,50 % du produit intérieur brut, pourcentage déjà atteint en 1960.

Exprimée en volume, cette aide s'accroîtrait de 27-28 % durant la période du V^e Plan. Dans l'état actuel des choses, la France reste le pays du monde qui apporte à l'aide aux pays sous-développés et aux pays en voie de développement la plus forte contribution par tête d'habitant.

Nous savons que, quelle que soit sa forme, la défense coûte cher, mais nous constatons que le programme militaire concernant « la force de frappe nationale » dispose des ressources humaines et matérielles qui devraient normalement être affectées à la recherche scientifique et autres investissements collectifs indispensables à l'avenir de la Nation.

Nous savons aussi que, dans le monde actuel, il n'est pas possible d'ignorer le retard où vit toute une partie d'humanité sous-développée.

Fait-on suffisamment ou trop dans ces deux domaines ? Il n'appartenait certes pas aux fonctionnaires du Plan de trancher ce genre de postulats politiques. Mais, en revanche, ce devrait être le rôle des parlementaires d'en discuter avant que le pays ne soit profondément engagé.

Il faudrait expliquer clairement entre quelles hypothèses on peut choisir en matière de montant et de répartition des dépenses pour la défense nationale. Nous devons déplorer que la discussion de la loi sur les équipements militaires n'intervienne qu'après la discussion du Plan.

De même, il faudrait indiquer entre quelles hypothèses on peut choisir la forme et le volume de l'aide apportée aux pays sous-développés.

*
* *

Ainsi, les prévisions du projet ont tenu compte de deux décisions antérieurement prises par le Gouvernement indépendamment des perspectives de croissance économique :

— L'ensemble des dépenses militaires est appelé à représenter en 1970 un pourcentage de la production intérieure brute sensiblement équivalent à celui de 1964 (les achats des administrations militaires portés pour la période 1960-1965 à l'indice 163 devraient encore s'accroître et seraient en partie compensés par une augmentation moins rapide des dépenses de personnel) ;

— L'aide aux pays sous-développés, fixée à 1,5 % de la production intérieure brute, est appelée à croître parallèlement. A ces deux choix préalables, s'ajoute la décision approuvée par le Parlement d'entrer dans le Marché commun, ce qui implique certes de très graves impératifs économiques... mais aussi, il ne faut pas l'oublier, un effort dans l'harmonisation du sort réservé aux individus.

En ce qui concerne les *variantes*, il ne nous est guère, à la vérité, laissé de choix. La variante de croissance forte n'est pas chiffrée (tome II, p. 35). Simplement sont soulignés les dangers qu'elle présenterait et l'obligation qu'elle comporterait de recourir à une politique économique nettement plus contraignante. L'option de croissance ralentie (3,7 %) recherchant soit la possibilité de réduire plus rapidement la durée du travail, soit l'allègement des tensions (inflation, « surchauffe », etc.) est présentée comme devant compromettre le plein emploi, entraîner de graves difficultés sociales et laisser une part réduite des fruits que les aspirations individuelles et collectives sont légitimement en droit d'attendre de l'expansion.

Comme notre Commission des Affaires économiques, saisie au fond, nous nous rallions, faute d'autres possibilités réelles, à l'hypothèse de croissance proposée, c'est-à-dire d'une progression de la production intérieure brute de 27 à 28 % en cinq ans correspondant à un taux annuel avoisinant 5 %.

En rappelant que le taux de croissance retenu pour le IV^e Plan était de 5,5 % nous marquons notre souhait que soit envisagée une évolution qui nous rapprocherait de ce taux si les circonstances le permettent. Ceci supposerait bien sûr un accroissement du progrès continu dans l'efficacité des facteurs fondamentaux de la production : hommes, capital, technique qui ne nous paraît pas, à première analyse, irréalisable.

La notion nouvelle des *indicateurs d'alerte* ou « *clignotants* » nous paraît intéressante. Leur jeu dans l'hypothèse retenue — ou dans celui d'une croissance plus forte — peut servir de garde-fou à condition qu'ils se déclenchent à temps, ce dont nous ne sommes pas pleinement assurés.

IV. — LES EQUIPEMENTS COLLECTIFS

« L'opinion comprendra certainement que le financement des services collectifs nécessite un prélèvement sur la consommation des particuliers » (tome I, page 29).

Certes et les membres de votre Commission des Affaires sociales en sont, plus que quiconque, convaincus.

Il n'entre pas dans le champ de cet avis de nous préoccuper du **logement** malgré l'aspect indiscutablement social que présente sa dramatique insuffisance. Votre Commission des Affaires économiques est spécialement compétente sur ce point et nous ne dési-rons pas empiéter sur ses prérogatives. Simplement nous marquerons notre souci de voir porter l'effort surtout sur le secteur de la construction sociale, ce qui ne peut se faire qu'avec le concours de fonds publics. Nous ne pensons pas, tant que durera la pénurie, qu'une opération « vérité des prix du loyer » assurera la fluidité.

Rappelons simplement que le logement fait l'objet de dispositions spéciales, extérieures aux équipements collectifs. L'indice 134-135 lui est affecté et nous **donnons notre accord, comme à une évidence indiscutable, à la « superpriorité » que les débats de l'Assemblée Nationale lui ont reconnue.**

Nous ne nous prononcerons pas non plus ici sur les priorités à donner à l'enseignement, à l'urbanisme, à l'aménagement rural, à la spéculation foncière, aux transports, aux télécommunications, etc. **Notre domaine se restreint aux équipements sanitaires et sociaux. Tout au plus, pouvons-nous dire que dans notre esprit l'importance qui doit être donnée à certains d'entre eux (hôpitaux, accueil des enfants inadaptés et des vieillards) se situe immédiatement après le logement et l'enseignement — et même, dans certaines régions, en concurrence avec eux.**

A une époque où l'urbanisation est un fait universel et quasi inéluctable, où l'on encourage et recherche le maximum de l'emploi et où l'on demande à chaque travailleur une productivité accrue, le développement des équipements collectifs est une nécessité impérieuse et le signe d'une adaptation de l'économie aux exigences des individus. Il nous est dit (tome II, p. 91) que l'Etat aura à assurer aux citoyens les services d'équipements collectifs se développant à une cadence plus rapide que le doublement en dix ans. Nous sous-

crivons à cette prévision qui nous paraît correspondre effectivement aux exigences.

Il n'est pas possible de donner une préférence aux équipements collectifs contre les prestations sociales ou inversement. Cet arbitrage artificiel tournerait le dos à la vie car ces deux postes doivent progresser parallèlement.

Il nous a été indiqué qu'une réduction d'un point et demi de la consommation des administrations militaires permettrait d'augmenter de plus d'un point la progression des équipements collectifs.

A ce point de nos propos, nous soulignerons que les équipements collectifs se voient doter d'un indice d'augmentation de 154-155 en cinq ans, alors que le IV^e Plan leur affectait un indice de 150 en quatre ans. C'est dire que le nouvel indice est légèrement en retrait sur le précédent, mais qu'il est le plus fort de ceux prévus par les options pour la période 1966-1970.

*
* *

Le rapport fait ressortir en plusieurs endroits la vétusté de nombre de nos **établissements hospitaliers**. « contrastant avec certaines réalisations plus dignes de notre pays... ». « Les indications recueillies sur l'état actuel du secteur hospitalier soulignent la nécessité de prévoir dans le V^e Plan un programme de modernisation et de renouvellement »... « l'évolution des techniques médicales contraint également à la modernisation des installations »...

Le rapport sur les options du V^e Plan prévoit que pour atteindre en 1985 un niveau d'équipement conforme aux normes proposées par l'Organisation mondiale de la santé, *il faudrait construire en vingt ans deux fois plus d'équipement sanitaire qu'il n'en existera à la fin du IV^e Plan (hôpitaux, hôpitaux psychiatriques, enfance inadaptée)*.

La France compte à peu près 5 lits d'hôpitaux pour 1.000 habitants. Elle est particulièrement sous-équipée en ce qui concerne les centres de traumatologie et pourtant l'évolution de la vie moderne — en particulier l'effrayante augmentation des accidents de la route — en rendrait la création en grand nombre indispensable.

Mais dans l'optique de désengagement financier de l'Etat, que nous retrouvons sous-jacente à un certain nombre de mesures, nous

ne pouvons pas ne pas marquer notre inquiétude devant l'indication suivante (tome IV, pages 75-76) :

« ...les services sanitaires ne relèvent pas exclusivement de l'activité publique, mais l'évolution de la médecine, des techniques qu'elle met en œuvre et du coût des installations qu'elle utilise, destine l'équipement sanitaire et hospitalier privé à un rôle d'auxiliaire. La coordination du développement et du rôle de ces établissements est certes étroitement liée à l'évolution du statut de la profession médicale, mais, en tout état de cause, le volume des investissements nécessaire pour assurer à la France un équipement sanitaire est tellement important que, dans ce domaine plus qu'ailleurs, les transformations structurelles à réaliser au cours des vingt prochaines années ne devraient être que peu entravées par le poids du passé ».

Nous savons que le tome IV ne constitue qu'une annexe résultant des travaux d'une commission et *nous ne nions pas certes l'importance dans ce domaine du secteur privé, mais il ne peut pour nous qu'être un appoint.*

Le rapport fait, à ce moment de l'étude, ressortir qu'un autre choix fondamental s'impose, celui des dimensions et des critères d'implantation des établissements : ensembles hospitaliers importants où seraient représentées toutes les disciplines ou, au contraire, dissémination d'établissements de dimensions plus réduites. Il est fait remarquer la contradiction qui existe entre l'exigence objective de rentabilité qui conduit à la concentration et le sentiment subjectif de sécurité qui est lié, pour les usagers, à la proximité (et qui pourrait être résolue par un système adapté de transports).

Si la formule d'une certaine concentration d'établissements parfaitement équipés était retenue — ce qui en l'état actuel des insuffisances nous paraît valable — il conviendrait de repenser les conditions de transport par ambulance des malades. La généralisation de ce mode de locomotion sur des distances plus longue suppose la présence à bord d'infirmiers très qualifiés.

*

* *

Les débats du Sénat — en particulier lors de la discussion des budgets du Ministère de la Santé — ont mis l'accent sur l'importance que nous accordons au problème de l'**enfance inadaptée**. L'augmentation du nombre des enfants inadaptés, la concentration urbaine qui prive les familles de l'environnement humain plus facile à trouver à la campagne, souvent la nécessité pour les mères de famille de travailler, l'exiguïté des logements urbains, accentuent chaque année l'aspect dramatique de ce problème.

Nul ne conteste plus l'importance de l'effort accompli depuis plusieurs années en faveur de l'enfance et de l'adolescence inadaptée.

Le IV^e Plan avait déjà mis l'accent sur ces problèmes puisque, pour la période qu'il recouvre, les différents degrés ou les différentes catégories d'inadaptation avaient fait l'objet d'un travail de recensement relativement complet permettant de prévoir des crédits assez importants, bien que de très loin inférieurs aux besoins.

a) *Les besoins.*

Si nous voulons, comme cela est nécessaire, apprécier l'ordre de grandeur de ceux-ci, nous ne pouvons mieux faire que nous référer aux informations recueillies par nos excellents collègues Mme Cardot (Sénat n° 125, session 1962-1963) et M. Grand (Sénat n° 1822, 2^e session 1962-1963).

Le tableau suivant permet par ailleurs de connaître, encore que de façon estimative car aucun recensement réel n'a été fait, le classement des inadaptés par catégories :

Statistique du nombre des débilés mentaux âgés de plus de 5 ans et de moins de 20 ans.

	DEGRÉ de débilité mentale.	QUOTIENT intellectuel Q. I.	ÉDUCABILITÉ	POURCENTAGE par rapport à la population		EFFECTIFS approximatifs.
				de 5 à 20 ans.	totale métropolitaine.	
				Environ.	Environ.	
Invalidité 80 %. Grands infirmes (Loi Cordonnier) art. 169 du code de la famille et de l'aide sociale	Débiles légers	85	Educables ...	2 %	0,45 %	200.000
	Débiles moyens ..	65	Semi-éducables	1 %	0,225 %	100.000
	Débiles profonds ..	50	Inéducables ..	0,75 %	0,17 %	75.000
		35		0,25 %	0,055 %	25.000
	Maximale.	0		4 %	0,90 %	400.000

SOURCE :

- Note de M. le professeur Lafon, président de l'Union nationale des Associations régionales de sauvegarde de l'enfance (U. N. A. R.) ;
- Institut national de statistiques. Tableaux de l'économie française. Situation au 1^{er} janvier 1960. Effectif de la population des deux sexes entre 5 et 20 ans : 10.600.000. Population totale : 45.500.000.
- *Journal officiel* du 15 juin 1961, Assemblée nationale, réponse à une question écrite : « L'effectif était estimé à 460.000, dont 200.000 débilés légers.

b) *Les réalisations au titre du IV^e Plan.*

Nous emprunterons à M. Bisson, rapporteur spécial du budget de la Santé publique à l'Assemblée Nationale (A. N. 2^e législature, n° 1106, annexe n° 24) le bilan de l'œuvre accomplie ces dernières années en faveur de l'enfance inadaptée.

Au début de 1962, l'équipement relevant du Ministère de la Santé publique et de la Population représentait 68.000 places (auxquelles s'ajoutaient 36.000 places de perfectionnement et les 1.420 places des établissements publics pour délinquants relevant des services de l'éducation surveillée).

Le IV^e Plan avait prévu la création de 10.000 places entre le 1^{er} janvier 1962 et le 31 décembre 1965, correspondant à 235 millions de francs de travaux. Compte tenu de l'ampleur des besoins, un « Plan d'urgence » complémentaire a prévu la création de 4.000 places supplémentaires, ce qui porte à 14.000 places les créations qui auront été réalisées entre le 1^{er} janvier 1962 et le 31 décembre 1965.

Ces créations se répartissent de la manière suivante :

ETABLISSEMENTS	POUR 1962-1963-1964.	PREVISIONS pour 1965.
Centres d'accueil et d'observation.....	313	85
Foyers de semi-liberté.....	957	578
Centres de rééducation.....	1.002	381
I. M. P. (pour déficients mentaux).....	5.477	3.033
Infirmes moteurs	383	34
Déficients sensoriels	248	12
Ecoles d'éducateurs spécialisés pour mineurs inadaptés	587	330
Consultations spécialisées	60	
Totaux	9.027	+ 4.443

Au total, le nombre de places existant au 1^{er} janvier 1966 sera au minimum, pour le seul secteur dépendant du Ministère de la

Santé publique et de la Population, de $68.000 + 14.000 = 82.000$ places, dont près de 30.000 pour les débiles mentaux ; ceci étant un minimum, car il faut ajouter les créations spontanées réalisées par des promoteurs privés non bénéficiaires d'une subvention d'équipement.

Ainsi, les objectifs initiaux du IV^e Plan auront été réalisés à la fin de 1965 dans la proportion de 140 %.

c) *Le V^e Plan.*

Cet effort doit se poursuivre pendant le V^e Plan.

En effet, alors qu'au cours du IV^e Plan, 314 millions de travaux auront été réalisés, on envisage d'effectuer, au cours du V^e Plan, deux milliards de travaux environ, correspondant à la création de 51.000 places.

Nous souhaitons que ces crédits dont l'importance n'est pas contestable soient utilisés dans les meilleures conditions qu'il se pourra.

A cet effet, une meilleure coordination nous paraît devoir être recherchée et obtenue entre les trois principaux ministères chargés d'une action en faveur de l'enfance inadaptée : Santé publique et Population, Education nationale, Justice.

*
* *

La croissance de la **population âgée** de plus de 65 ans (elle augmente actuellement de plus de 1,1 % par an constate le rapport Dobler), l'urbanisation et l'exiguïté des logements neufs qui ne permet pas aux enfants d'accueillir les vieux parents imposent à notre pays la nécessité de s'équiper en maisons de retraite dignes de ce nom et qui ne soient pas seulement les anti-chambres de la mort, où l'on entasse encore honteusement les vieillards en les coupant de tout ce qui a fait le cadre de leur vie et même en séparant encore trop souvent les ménages.

Actuellement 43 personnes sur 1.000 âgées de plus de 65 ans peuvent trouver place dans une maison de retraite (et l'on peut

chiffrer à plusieurs dizaines de milliers les lits d'hospice qui sont dans un état incompatible avec la notion qu'on se fait de nos jours de la dignité humaine).

*
* *

Votre Commission met l'accent aussi sur la nécessité de développer ou de créer un certain nombre d'équipements sanitaires et sociaux dont il a souvent été question au cours des débats devant le Sénat : les centres sanitaires routiers, l'Institut européen du cerveau, les foyers pour jeunes travailleurs, les crèches, les villages de retraite.

A côté des hôpitaux, des centres d'accueil pour enfants inadaptés et des maisons de retraite, la France doit s'équiper en crèches (il en existe une pour plus de 70.000 habitants), en foyers de jeunes travailleurs, etc.

Mais nous ne devons pas oublier que ces créations d'établissements que nous estimons indispensables ne seraient d'aucune efficacité si on ne les dotait pas du personnel qualifié nécessaire à leur bonne utilisation. Notre pays doit impérativement former le personnel sanitaire et social sans lequel tous les efforts de la technique médicale resteraient stériles.

Mais le silence du projet sur *les méthodes et les sources de financement de ces équipements collectifs* nous inquiète. Comme le Conseil économique, nous exprimons notre crainte devant le désengagement de l'Etat en matière d'investissement (débudgétisation importante de crédits publics). Nous désirons par ailleurs évoquer un secteur où il est urgent d'envisager un relais du financement : celui de la part de la Sécurité sociale dans le financement de ces équipements collectifs.

En résumé, le secteur des investissements collectifs sanitaires et sociaux a des exigences quantitatives et qualitatives devant lesquelles il est nécessaire de s'incliner. Les reconnaître dans le Plan, leur donner une priorité certaine et assurer leur financement par des fonds publics sont des impératifs que nous demandons au Sénat et au Gouvernement de reconnaître. *Dans ce secteur, plus que*

dans tout autre, il faut obtenir une utilisation optimum de l'effort d'investissement et le Gouvernement doit faire en sorte que les crédits votés à cet effet soient correctement utilisés. Les observations récemment présentées devant le Sénat par M. le Docteur Dubois lors de la discussion du budget de la Santé publique traduisent parfaitement notre sentiment.

Nous pouvons retracer ainsi les grandes lignes de cette participation :

**Participation des caisses primaires et des caisses régionales de sécurité sociale
du régime général aux principaux équipements collectifs
de caractère sanitaire et social (en millions de francs courants) (1).**

1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
36,5	41,6	35,3	40,3	47,4	52,8	86,5	101,2	90,1	94,4	106,6

Aide au logement au titre de l'action sociale des caisses d'allocations familiales (2).

SOURCES	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Ministère du Travail	»	»	»	84	115	119	114	»	»	»
Caisses d'allocations familiales	3	11	87	94	105	111	104	118	119	138

La Caisse nationale de Sécurité sociale, depuis sa création en 1947 jusqu'à la fin de 1965, aura ouvert des crédits se montant à environ 1.794 millions de francs courants pour la réalisation d'équipements collectifs soit directement soit par l'intermédiaire des caisses primaires et régionales. De plus, le Fonds spécial pour l'aide aux personnes âgées de la C. N. S. S. (créé par le décret de septembre 1959) aura disposé fin 1965 de 170 millions de crédits plus 20 millions d'intérêt ; il a déjà attribué 120 millions et aura engagé fin 1965 la totalité des crédits dont il dispose (3).

(1) Rapport au Parlement sur l'application de la législation de sécurité sociale (janvier 1957 à décembre 1962).

(2) Statistiques annuelles de l'Union nationale des caisses d'allocations familiales.

(3) Y compris les crédits provenant de la Caisse nationale de Sécurité sociale.

La situation financière du régime général ne permettra très bientôt plus aux caisses primaires, régionales et à la caisse nationale ce genre d'activité. Nous n'en voulons pour preuve que ce passage du procès-verbal de la séance du 26 janvier 1964 du Conseil d'administration du comité de gestion du Fonds d'action sanitaire et sociale de la C. N. S. S.

Dans la perspective du développement important des programmes figurant au Plan de la Santé publique, notamment pour les années 1964-1965 et pour permettre de maintenir à son niveau actuel le taux de participation de la Sécurité sociale aux opérations de l'équipement hospitalier, on pourrait envisager d'augmenter considérablement les crédits — ce qui n'est pas possible — sans pénaliser les autres activités de la Caisse nationale.

Aussi, est-il proposé de limiter l'augmentation de crédits à 10 millions de francs.

Cette augmentation substantielle permettra, si le Comité de gestion en décide ainsi au vu du compte rendu qui lui est présenté par ailleurs de la réunion de la Sous-Commission de l'Équipement hospitalier, *de maintenir pour 1964 le taux de 30 %, sans qu'aucun engagement d'accorder ce taux ultérieurement, puisse être pris, même à l'égard des opérations engagées dès 1964.*

Lors de la présentation à l'Assemblée Nationale de la loi de finances pour 1965, M. le Ministre des Finances a fait une déclaration qui, replacée dans l'optique du V^e Plan en ce qui concerne plus particulièrement les indices affectés aux équipements collectifs, nous inquiète beaucoup. Il a, en effet, annoncé comme un élément fondamental de la doctrine du Gouvernement que le budget de l'Etat ne devrait pas dans les années à venir croître plus vite que la production intérieure brute — c'est-à-dire si on utilise la méthode du Plan que la progression du budget serait affectée d'un indice de l'ordre de 128.

Or, nous savons que le Plan prévoit pour les emplois généraux un indice global de 139-140 comportant :

- l'indice 137-138 pour la consommation des administrations militaires ;
- l'indice 134-135 pour les achats des administrations militaires ;
- l'indice 134-135 pour le logement ;
- l'indice 154-155 pour les équipements collectifs.

Tous ces indices pris séparément ou globalement sont supérieurs à l'indice de croissance de la P. I. B. Nous manifestons une crainte très vive de ce que le Gouvernement, pour essayer de s'en tenir à sa volonté de ne pas faire croître le budget de l'Etat plus

vite que la P. I. B., essaie de rejeter une très forte proportion du financement des équipements collectifs à la charge des collectivités locales.

On considère que la part globale du financement de ces équipements se répartit à raison de 50 % pour l'Etat et 50 % pour les collectivités locales (proportion qui paraît aux membres de votre Commission, pour la plupart administrateurs locaux, nettement surévaluée en ce qui concerne la part réelle de l'Etat que nous voyons décroître considérablement depuis quelques années).

Nous lançons donc un cri d'alarme : le V^e Plan ne doit en aucune façon être l'occasion d'un accroissement des charges supportées par les départements et les communes et qui sont déjà trop lourdes. La réussite du Plan est liée au développement des équipements collectifs, ce qui suppose une aide accrue de l'Etat aux collectivités locales. Craignons qu'autrement, écrasées, ces collectivités n'aient plus la possibilité même si elles en ont la volonté — faute de moyens — d'entreprendre de nouvelles réalisations.

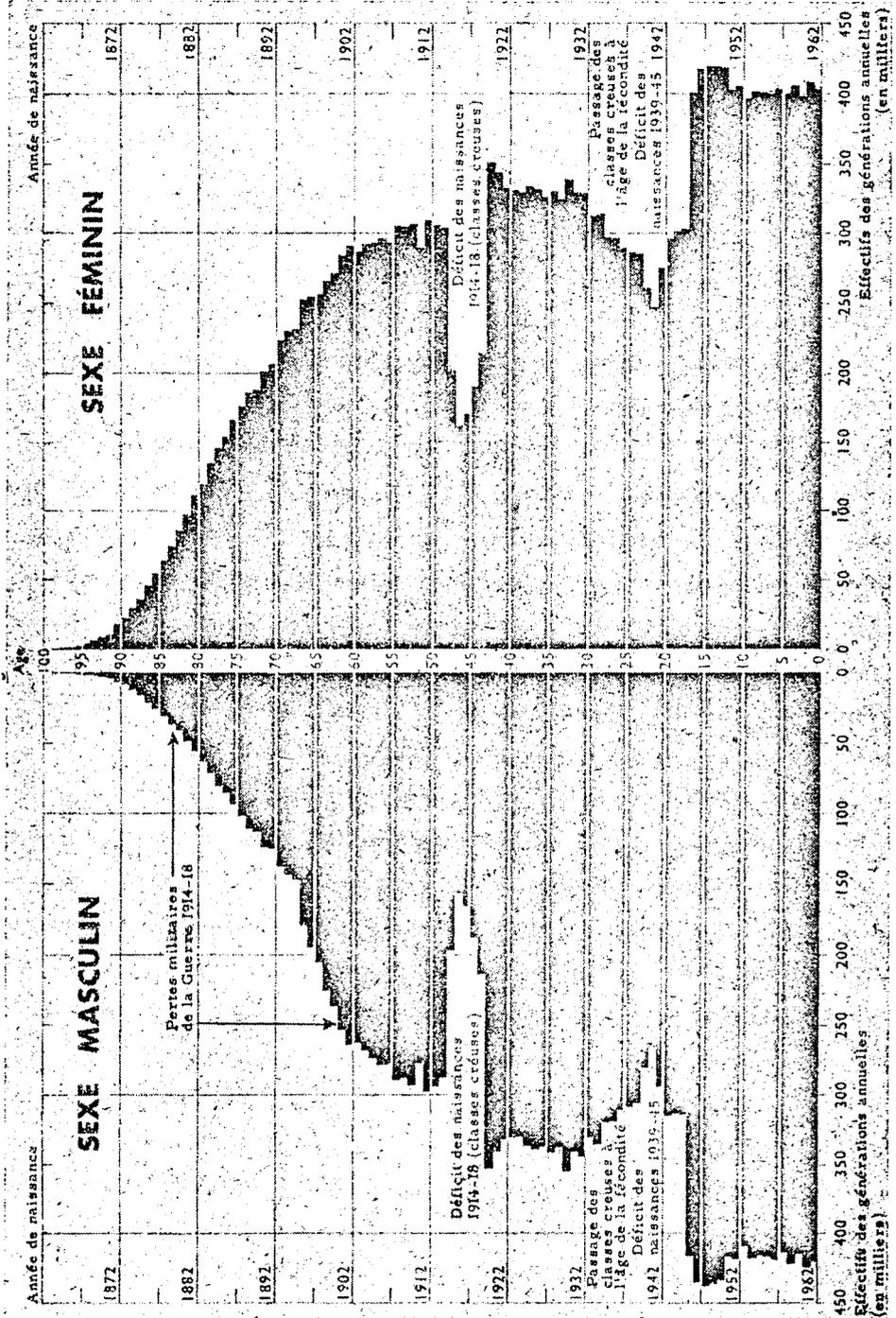
V. — L'EMPLOI

Une étude de l'emploi dans les années à venir doit s'appuyer sur une analyse de l'évolution de la **démographie**. La France métropolitaine a connu un accroissement annuel moyen de sa population qui peut se résumer ainsi pour les années passées :

1801-1825	+ 5,5 %	1901-1910	+ 1,6 %
1826-1850	+ 4,3 %	1926-1930	+ 1,4 %
1851-1875	+ 2,1 %	1931-1935	+ 0,8 %
1876-1900	+ 1,8 %	1936-1938	— 0,4 %

soit un accroissement brut pour la période 1801-1936 de 13 millions.

Une étude de la structure par âge de la population française en 1962 est particulièrement intéressante en ce qui concerne les perspectives d'avenir :



STRUCTURE PAR AGES
DE LA POPULATION FRANÇAISE
EN 1962

Pour la période 1954-1964, on peut retracer ainsi l'évolution :

ANNEES	POPULATION au 1 ^{er} janvier.	EN MILLIERS				
		Mouvement naturel.			Immigra- tion nette.	Accrois- sement brut.
		Naissance.	Décès.	Excédent.		
1954	42.885	807	515	292	51	343
1955	43.228	802	523	279	120	399
1956	43.627	803	542	261	170	431
1957	44.059	813	528	284	220	504
1958	44.563	809	497	312	140	452
1959	45.015	826	505	320	130	450
1960	45.465	816	517	299	140	439
1961	45.904	835	497	338	180	518
1962	46.422	829	538	291	860	1.151
1963	47.573	870	560	310	250	560
1964	48.133	»	»	»	»	»

Durant ces dix années, la population s'est accrue de 5.248.000 personnes (+ 12,2 %), c'est-à-dire presque autant que pendant les 90 années antérieures (5,5 millions de nouveaux habitants de 1861 à 1954).

L'immigration nette représente 43 % de cet accroissement ; elle est la plus forte que notre pays ait jamais connue : 2.260.000 personnes. Elle trouve son origine dans les événements politiques et les impératifs économiques. La décolonisation a provoqué le rapatriement de 1.250.000 Français d'outre-mer (surtout en 1962). La pénurie de main-d'œuvre, particulièrement ressentie dans certaines branches et certaines régions, a rendu nécessaire l'afflux de travailleurs étrangers. Leur recrutement s'est modifié depuis 1957 (Espagnols et Portugais remplacent les Italiens). Au recensement de 1962, 3.442.000 personnes étrangères ou d'origine étrangère vivaient en France (soit 7,5 % de la population) ; la moitié d'entre elles, 31,80 %, étaient d'origine italienne ou 17,7 % d'origine espagnole et 14,7 % d'origine algérienne.

Ces données générales de démographie étant fournies, voyons comment se présente, dans les perspectives du V^e Plan, l'évolution de la **population active** :

DESIGNATION		POPULATION active totale. 1	CONTINGENT militaire. 2	POPULATION active susceptible d'être employée. 3 (= 1 - 2)
<i>(Nombres arrondis en milliers de personnes.)</i>				
1954		19.500	300	19.200
Variation de 1954 à 1962	Mouvement naturel de la population active à taux d'activité constants et immigration.....	+ 770		
	Accroissement du taux de scolarité..	- 370		
	Baisse du taux d'activité des personnes âgées.....	- 300		
	Accroissement du taux d'activité des femmes	+ 100		
	1962	en milliers.....	19.700	500
	en indice (100 = 1954).....	101,0		100,0
	variation annuelle moyenne entre 1954 et 1962 (en pourcentage)....	0,1 %		0 %
1962		19.700	500	19.200
Variation de 1962 à 1970	Mouvement naturel de la population active à taux d'activité constants..	+ 1.400		
	Accroissement du taux de scolarité.	- 750		
	Baisse du taux d'activité des personnes âgées.....	- 500		
	Accroissement du taux d'activité des femmes	+ 100		
	Immigration	+ 700		
1970	en milliers.....	20.650	300	20.350
	en indice (100 = 1962).....	104,8		106,0
	variation annuelle moyenne entre 1962 et 1970 (en pourcentage)....	0,6 %		0,7 %
1965		20.100	300	19.800
Variation de 1965 à 1970	Mouvement naturel de la population active à taux d'activité constants	+ 900		
	Accroissement du taux de scolarité..	- 575		
	Baisse du taux d'activité des personnes âgées.....	- 225		
	Accroissement du taux d'activité des femmes	+ 100		
	Immigration	+ 350		
1970 (1)....	en milliers.....	20.650	300	20.350
	en indice (100 = 1965).....	102,7		102,8
	variation annuelle moyenne entre 1965 et 1970 (en pourcentage)....	+ 0,5 %		+ 0,55 %

(1) Dans l'optique d'une prolongation des tendances passées.

A. — Le plein emploi.

Nous avons déjà souligné que le V^e Plan se propose d'assurer l'expansion dans la stabilité et le plein emploi, ceci sans fléchissement à cause des objectifs sociaux permanents.

Il semble couramment admis que la situation actuelle se caractérise par une tension globale sur le marché de l'emploi. Cependant on sent actuellement un fléchissement de la tendance qui n'est pas elle-même uniforme : elle mériterait de longs développements sur la régionalisation, la situation par branches, les cas de sous-emploi, les conversions et la formation professionnelle.

L'automatisation qui doit se développer rapidement dans les années à venir concurremment avec les progrès de la technique aura des répercussions difficiles à apprécier.

En sens contraire, il faudra tenir compte d'une part de la prolongation de l'obligation scolaire et d'autre part de la tendance toujours plus marquée à l'allongement des études au-delà de 16 ans par un nombre de plus en plus grand de jeunes.

Un certain nombre de membres de votre commission des affaires sociales ont même manifesté leur inquiétude que le plein emploi soit de plus en plus difficile à réaliser étant donné les difficultés déjà rencontrées pour trouver dans certaines régions du travail pour les jeunes, libérés du service militaire, et qui font pourtant partie des classes creuses. Les données sur lesquelles se fondent les options du V^e Plan leur ont paru par trop optimistes et ils ont demandé que soit menée une étude plus approfondie du marché de l'emploi par régions, les statistiques du Ministère du Travail ne leur paraissant pas correspondre partout à la réalité.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les circonstances ont limité les débouchés que notre jeunesse aurait pu trouver outre-mer. Elle est dorénavant pratiquement réduite à s'employer à l'intérieur de « l'hexagone ».

De même, il est hasardeux d'évaluer le comportement d'une fraction marginale de la main-d'œuvre qui peut varier en fonction — et parfois inversement — des possibilités qui lui sont offertes, et de facteurs circonstanciels (par exemple l'évolution de la durée du travail et l'aménagement des horaires).

C'est donc une matière essentiellement mouvante et l'objectif du plein emploi nécessitera sûrement des ajustements fréquents. C'est l'un des domaines où devront intervenir à coup sûr les fameux « clignotants ». La politique générale de *l'introduction en France de la main-d'œuvre étrangère* devra s'adapter plus étroitement à la situation globale et aux situations particulières de chaque secteur. Il faudra donc qu'elle soit plus sélective.

Les migrations de la main-d'œuvre française à l'intérieur du pays sont intimement liées à la politique d'aménagement du territoire et à la politique suivie à l'égard de l'agriculture.

Nous voudrions à ce propos présenter diverses observations :

1° Différentes formes d'aide à la reconversion ont été récemment mises en place :

a) Le Fonds national de l'emploi (F. N. E.) prévoit l'octroi :

- d'allocations de reconversion pour les travailleurs privés d'emploi qui suivent un stage de formation professionnelle ;
- de primes de transfert et de déménagement ;
- d'allocations dégressives servies aux travailleurs occupés dans des emplois entraînant un déclassement professionnel ;
- d'allocations spéciales en faveur de travailleurs âgés de plus de soixante ans, en attendant leur mise à la retraite.

b) L'action du Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles (F. A. S. A. S. A.) s'exerce par le moyen :

- d'indemnités viagères de départ servies aux vieux agriculteurs cédant leur exploitation à de jeunes exploitants ;
- d'allocations de frais de formation, de primes de départ et d'installation, de remboursement de frais de transport et de déménagement servies aux jeunes agriculteurs pour leur faciliter une mutation vers d'autres professions.

La création de ces deux fonds est trop récente pour qu'on puisse apprécier leur efficacité. Ils ont le mérite d'exister ; nous souhaitons les voir doter des moyens suffisants pour faire face sans difficulté aux mutations professionnelles que le progrès des techniques rendront de plus en plus nombreuses.

2° Les transferts de main-d'œuvre ne doivent pas se transformer en « déclassements » comme cela est trop souvent le cas.

Il serait souhaitable que le Gouvernement mette en place les instruments qui permettraient de profiter des reconversions pour assurer la promotion sociale des salariés.

3° Nous nous demandons si ceux qui envisageaient avec sérénité — ou même comme un élément indispensable d'une certaine politique — les migrations internes de main-d'œuvre (exode rural dont nous savons qu'il ira forcément en diminuant, reconversions industrielles) ont bien présent à l'esprit le coût de ces migrations pour la collectivité. Une famille qui se déplace est génératrice de dépenses élevées — certains les chiffrent à environ 3 millions d'anciens francs. Il faut en effet la loger, généralement dans une commune en expansion, scolariser les enfants, accroître d'autant certains équipements collectifs (voirie, crèches, dispensaires, hôpitaux), souvent l'assister et l'aider à se réadapter.

L'accueil de la main-d'œuvre étrangère représente elle aussi — à un degré certes moindre — des dépenses importantes.

Il nous paraît indispensable que ces constatations ne soient pas perdues de vue lorsque l'on définit une politique de la main-d'œuvre. Il est nécessaire, dans toute la mesure du possible, de rapprocher le travail des individus plutôt que se résigner à rapprocher les salariés et leurs familles des emplois existants.

La mise en jeu de « clignotants » sectoriels nous paraît souhaitable et infiniment préférable à l'attente de l'apparition du chômage.

B. — La durée du travail et l'aménagement des horaires.

Les perspectives qui nous sont offertes en matière de durée du travail ont été modifiées par rapport au projet soumis au Conseil économique et social et partiellement dans le sens souhaité par celui-ci. On peut ainsi les résumer :

- non-abaissement de l'âge de la retraite dans le cadre du V^e Plan ;
- réduction moyenne de la durée hebdomadaire du travail de une heure trente au cours du V^e Plan, cette réduction étant obtenue par la voie contractuelle ;

- quasi-généralisation « spontanée », c'est-à-dire par le jeu des procédures contractuelles, de la quatrième semaine de congés payés ;
- abaissement par voie autoritaire de la durée hebdomadaire maximum de travail autorisée, actuellement fixée à soixante heures.

Ce problème avait déjà été évoqué lors de la discussion du IV^e Plan. Votre Commission des Affaires sociales, en particulier, avait souligné que la réduction de la durée du travail est devenue une revendication première du monde ouvrier.

Cette réduction peut affecter :

- le jour, par la réduction du nombre d'heures,
- la semaine, si l'on adjoint un deuxième jour de congé au dimanche par un aménagement des horaires,
- l'année, par un allongement de la durée des congés payés,
- la vie, par un abaissement de l'âge de la retraite.

Ces diverses hypothèses peuvent d'ailleurs jouer en association ou séparément.

En juin 1962, votre Commission concluait que la réduction de la durée du travail deviendrait rapidement une nécessité économique, cette mesure correspondant à un besoin humain car elle doit permettre la détente et la culture, et qu'il était donc indispensable d'engager des études associant les représentants des associations professionnelles et de salariés, non seulement sur la durée du travail mais aussi sur sa distribution le long de la vie, de l'année, de la semaine et du jour.

Notre position n'a pas changé. Simplement, nous marquons notre étonnement : lors de l'étude du IV^e Plan, on nous avait dit qu'il n'était pas possible de retenir, parce que prématurées, ces modifications pour la période 1961-1964 mais qu'elles seraient sûrement retenues lors de l'élaboration du V^e Plan. Or, ledit V^e Plan apporte bien peu ! De plus, une réduction de la durée du travail — comme d'ailleurs un aménagement des horaires — suppose une éducation des masses, l'organisation des loisirs, une adaptation des modes de vie.

Le Français est l'un des citoyens les plus travailleurs d'Europe, car lorsque des enquêtes sont effectuées qui lui demandent ce qu'il préférerait d'une diminution de la durée du travail lui donnant des loisirs accrus et un meilleur équilibre physiologique ou, au contraire, des possibilités de travail accrues lui procurant un revenu supérieur, il choisit en majorité le deuxième terme de l'option. Mais cette réaction se rencontre surtout dans les classes de travailleurs disposant des revenus les plus bas. Il n'est pas douteux que l'attitude à l'égard de la durée du travail se modifie en fonction du niveau de vie. L'exemple allemand est significatif de ce point de vue.

Les horaires de travail sont loin d'avoir bénéficié des progrès de la productivité réalisés depuis trente ans. La durée du travail s'est même accrue dans ces dernières décades puisque dans certains cas l'allongement de l'horaire hebdomadaire a fait plus que compenser l'accroissement des congés annuels. Les travailleurs français sont les seuls à être tenus à l'écart du mouvement de réduction des horaires amplement amorcé dans la plupart des pays industriels depuis 1955.

Nous refusons d'accepter que se perpétuent des horaires de soixante heures et plus, couramment effectués par les équipes de laminage et d'entretien de la sidérurgie, où plus de 50 % des ouvriers n'ont pas un seul jour de repos dans la semaine (enquête Cierp J. F. 64). Nous ne pouvons envisager par exemple que l'industrie du bâtiment s'installe indéfiniment dans des horaires supérieurs à cinquante-trois heures au lieu de modifier les méthodes de production et d'adopter les procédés techniques de notre époque.

La durée du travail hebdomadaire est actuellement d'environ quarante-six heures trente et a nettement accusé une tendance à l'augmentation depuis la fin de la guerre.

Nous soulignons d'ailleurs que l'abaissement d'une heure trente de la durée du travail correspondrait en réalité, compte tenu du rôle de la fatigue dans la productivité, à un abaissement réel moyen de la production d'une heure seulement. En effet, les conséquences de la réduction hebdomadaire du travail sur la production sont totalement différents selon que l'on se situe dans de bas horaires ou dans des horaires excessivement élevés. Il conviendrait donc d'obtenir que soient abrégés par priorité les horaires de travail excessivement supérieurs à quarante-huit heures par semaine, qui ne sont d'ailleurs rentables ni pour les entreprises ni pour la politique des prix et qui constituent une régression sociale.

Nous voudrions faire observer :

1° Qu'il nous paraît peu réaliste d'attendre du simple jeu de la procédure contractuelle une véritable généralisation de *la quatrième semaine de congés payés*. Le mouvement s'est développé brutalement en 18 mois. Pratiquement, cette quatrième semaine de congés payés a été acquise dans tous les secteurs où les salariés ont une réelle puissance contractuelle. Hors du champ d'application de cette mesure, il ne reste plus guère que les entreprises dans lesquelles les salariés ne sont pas organisés ou touchent des salaires très bas. Nous ne pensons pas que de nouveaux accords contractuels soient possibles en nombre important dans ces zones.

2° *L'aménagement des horaires, en particulier une certaine généralisation de la journée continue*, paraît souhaitable à la majorité des membres de votre Commission. Nous savons qu'il existe des entreprises où la journée continue n'est guère possible eu égard à la « dureté » du travail. Dans de nombreux cas, la coupure est physiologiquement indispensable. Mais il est un grand nombre d'activités où l'on pourrait étaler les horaires d'entrée et de sortie (ce qui résoudrait un certain nombre de problèmes de circulation dans les agglomérations) et instituer la journée continue sans danger aucun — surtout si on l'associe avec une certaine réduction journalière de la durée du travail.

Certains de nos collègues ont, à ce sujet, fait remarquer :

a) Que les accidents du travail se multiplient dans les dernières heures d'activité de la journée ;

b) Que, donc, la réduction hebdomadaire ou journalière de la durée du travail aurait un effet de diminution de l'absentéisme parce que c'est un facteur de moindre fatigue et de réduction de la fréquence des accidents du travail ;

c) Que cette réduction de la durée hebdomadaire provoquerait une certaine augmentation de la proportion des femmes désirant travailler (problème que nous retrouverons avec le « temps partiel ») ;

d) Qu'est inquiétante, dans les agglomérations et leur banlieue, l'augmentation du nombre des accidents de trajet lors de la coupure de midi. La hâte à rentrer déjeuner chez soi, la hâte encore plus grande du retour à la limite du temps utilisable sont cause de

multiples accidents de la circulation au point que les services d'urgence des hôpitaux ont parfois des difficultés à faire face. La journée continue éviterait ces inconvénients graves ;

e) La formule du *temps partiel* (qu'il faudrait, si on la souhaite, rendre possible par un certain nombre de mesures d'allégement fiscal et par des aménagements des règlements en matière de sécurité sociale) paraît présenter un incontestable intérêt pour les jeunes qui veulent continuer à s'éduquer et se former, pour les femmes en particulier lorsqu'elles ont des enfants jeunes qui répugnent à aller travailler quarante heures ou plus par semaine (infirmières, employées des P. et T., etc.) et, pour les travailleurs plus âgés, non que nous souhaitons qu'ils trouvent là un appoint à une retraite qui doit être suffisante pour les faire vivre, mais parce qu'ils peuvent encore être utiles à la production et parce que l'inactivité crée parfois un vide chez les personnes âgées et accélère souvent le processus de dégradation physique et psychique.

A ce sujet, le « groupe 1985 » souligne :

A cet égard, une définition très souple des activités dites du troisième âge est à rechercher, s'accordant à la diminution du potentiel physique et du type d'activité mentale des personnes âgées (moindre durée et rythme différent du travail). La jouissance de la retraite après soixante ans, s'accompagnant d'activités résiduelles ou d'un type nouveau permettra, en outre, d'apporter le plus souvent une solution au problème de revenus posé par la structure « en dos d'âne » que tendront à prendre les rémunérations.

Le maximum de rémunération entendue au sens large (revenu monétaire et conditions de vie incorporant des prestations gratuites qui correspondent à l'activité ou aux responsabilités) sera atteint de trente-cinq à cinquante-cinq ans.

De même, il serait souhaitable que la femme soit en mesure d'acquérir, pendant sa jeunesse, puis de conserver dans des conditions compatibles avec les exigences d'une vie familiale, une activité professionnelle vraie.

Dans de nombreux cas, le problème le plus difficile sera, pour la femme qui élève ses enfants, de ne pas perdre le contact avec le monde extérieur des activités et des idées, caractérisé par des changements de rythme, de mode, de valeurs. Il lui faudra utiliser tous les moyens d'enseignement post-scolaire qui peuvent atteindre le ménage et la maison (clubs, moyens audio-visuels, étages, séminaires) pour pouvoir reprendre à 45 ans ou 50 ans, lorsque le temps consacré aux enfants est moindre, une activité enrichissante et susceptible de développement ; la femme, à cet âge, aura encore généralement 15 ou 20 ans d'activité utile potentielle. Il est possible, à cet effet, qu'une place plus importante soit consacrée à la pratique de la lecture, qui nourrit le jugement et l'action potentielle, ou à l'art (musique, peinture) qui permettent le mieux de conserver les qualités d'initiative et l'accès aux idées neuves, qualités que les servitudes de la vie quotidienne de la femme amenuisent ou émousent. Enfin, dans le cas des femmes qui se consacrent aux soins du ménage et à l'éducation de leurs enfants, l'augmentation des loisirs partagés par le ménage permettra peut-être que l'homme communique à sa femme les enrichissements qu'il tirera de son activité professionnelle.

« En conclusion, les traits suivants pourront se dégager en 1985, dans la vie des femmes : élévation de la qualification professionnelle avec l'augmentation de la durée de la scolarité ; réduction de la durée du travail, moindre conflit qu'aujourd'hui entre le travail et la vie familiale. »

En résumé, votre Commission :

1) Marque sa préférence, dans les circonstances présentes et à défaut d'un choix possible entre des variantes détaillées, pour une réduction de la durée hebdomadaire du travail ;

2) Souhaite que, pendant la durée du V^e Plan et après qu'auront été épuisées les possibilités contractuelles, intervienne une mesure légale de généralisation de la quatrième semaine de congés payés ;

3) Que soient réellement et sérieusement mises à l'étude, en étroite liaison avec les organisations syndicales et familiales, les mesures propres au développement de la journée continue et du temps partiel.

C. — La promotion sociale. — L'enseignement technique.

La formation et la réadaptation professionnelle.

Lors de la discussion du budget du Ministère du Travail et de la Sécurité sociale notre collègue M. Lagrange avait, ainsi, fort bien traduit la position de notre commission en ce qui concerne *la promotion sociale* :

« Votre Commission des Affaires sociales est particulièrement attentive à ce problème. Elle estime qu'il s'agit là d'une notion essentielle dont l'importance dans la vie de la Nation n'est pas encore suffisamment sentie. Il est regrettable qu'à une époque où l'évolution des techniques est si rapide on en soit encore, en France, à considérer que la formation scolaire des adolescents détermine généralement leur avenir. Il faut permettre aux adultes déjà insérés dans la vie économique de parfaire leur formation. Ceci suppose un climat, des encouragements, des aides, une prise de conscience. On ne peut pas encore dire que les pouvoirs publics et la population aient réalisé pleinement les possibilités que peut offrir la promotion sociale dont on commence à parler, sans nettement la définir et qui ne donne lieu, pour le moment, qu'à des actions fragmentaires. »

Il ne nous paraît pas que la F. P. A. soit véritablement un secteur de promotion sociale puisqu'elle permet à des travailleurs de se reclasser dans des branches d'activité différentes de celles où ils exerçaient jusqu'alors. »

Au sujet de la formation professionnelle des adultes, il notait :

« Il convient cependant d'observer que l'action développée sur ce plan ne touche guère que 2 % de la population active, contre un pourcentage de plus du double en Grande-Bretagne, de 15 % en Allemagne fédérale et de plus de 16 % aux U. S. A. »

« La F. P. A., par insuffisance de moyens, n'est pas encore devenue le moyen essentiel de rattrapage et de requalification de la main-d'œuvre qu'elle devrait être dans un pays qui, en 1964, a été obligé d'importer plus de 100.000 ouvriers étrangers. Bien souvent, les locaux sont précaires et insuffisants, au point qu'ils doivent être utilisés en double équipe. Le personnel est généralement mal rémunéré et matériellement hors d'état de remplir convenablement une tâche de plus en plus lourde. Il semble, enfin, qu'un effort beaucoup plus important devrait être développé en faveur de la formation de la main-d'œuvre féminine. »

Quant à *l'enseignement technique*, il est devenu un lieu commun d'en dénoncer les insuffisances. Trop nombreux sont les jeunes qui n'y trouvent pas place. L'allongement de la scolarité devra amener à en modifier sensiblement la structure et les méthodes ; l'adaptation, enfin, devra s'en faire en tenant compte d'une manière plus précise et plus sélective des besoins en main-d'œuvre plus ou moins qualifiée.

Une meilleure *formation professionnelle et la réadaptation* supposent la mise en place et le développement d'un faisceau de possibilités offertes aux salariés tout au long de leur vie. La transformation rapide des techniques l'imposera.

VI. — LA REPARTITION DES FRUITS DE L'EXPANSION ET DU PROGRES

L'option proposée tend à établir la **consommation des ménages** aux environs de 4,5 % par an (indice 124-125 en 1970, base 100 en 1965).

Si nous nous référons au IV^e Plan, le tableau suivant nous fixera sur certains objectifs et la façon dont ils ont été réalisés :

DESIGNATION	TAUX de croissance annuel prévu par le IV ^e Plan.	TAUX MOYEN réalisé en 1962 et 1963.
	%	%
Production	5,5	5,8
Formation brute de capital productif (1) ..	6,4	5,9
Consommation des ménages.....	5,2	6,6
Formation brute de capital fixe des admi- nistrations	10,7	11,4
Construction de logements.....	5,7	6,6
Consommation des administrations.....	5,1	7,2
Excédent des échanges extérieurs en biens et services (en francs courants).	1961.....	7.900 millions.
	1962.....	5.200 millions.
	1963.....	2.500 millions.

(1) Au sens des Comptes de la Nation.

Par ailleurs, le revenu et la consommation des ménages peuvent être ainsi résumés :

IV ^e PLAN 1961 - 1965			V ^e PLAN 1966 - 1970	
Prévisions.	Réalisé 1961-1963.	Evolution 1961-1965 (prévisions).	Esquisse à 5 %.	Variante faible (20 % sur 5 ans).
5,2	6,6	5,7	4,5	3,2

Il est à noter que, dans le volume global, la consommation des ménages au regard des emplois généraux s'inscrit dans le rapport 5 à 1. Ainsi en proposant un écart de trois points entre la progression de la production intérieure brute (128) et la consommation (125) le Gouvernement dégage douze points supplémentaires pour les emplois généraux ($128 + 12 = 140$). Si par contre on voulait augmenter d'un point la consommation des ménages il faudrait ramener de 140 à 135 les emplois généraux, ce qui provoquerait un très gros freinage sur les équipements collectifs.

Dans le rapport sur les comptes prévisionnels de la Nation pour 1964, nous apprenons que le revenu brut des ménages continue à progresser rapidement en valeur nominale (+ 8,3 %, soit 3,6 % par tête en valeur réelle au lieu de 2,7 % en 1963) et que la masse des salaires et traitements nets s'accroît de 9,9 % (contre 13,9 % en 1963). Enfin, la forte croissance des revenus en 1963 (+ 10,3 %) avait entraîné un rendement plus élevé de l'impôt sur le revenu des personnes physiques auquel est soumis un nombre croissant de contribuables. L'ensemble des impôts directs versé par les ménages augmente et le revenu disponible des ménages croît plus faiblement que leur revenu brut. Le rapport sur l'exécution du IV^e Plan pour 1963-1964 estime que le revenu disponible des ménages, compte tenu des cotisations sociales, des impôts directs et autres opérations de répartition, s'est accru en 1963 de 9,9 % (croissance double de celle du volume de la production).

Ces constatations ont amené tous ceux que préoccupent les finalités sociales et humaines du Plan à faire ressortir le caractère d'austérité — ou de relative austérité selon la plus ou moins grande sévérité du jugement — du document qui nous est présenté.

*
* *

Le **salaire annuel moyen par tête** — tous glissements catégoriels compris — devrait connaître une hausse de 3,2-3,4 % en valeur réelle par an (2,8-3 % pour les salariés ne changeant pas de qualification). Ces chiffres tiennent compte de la réduction contractuelle de 1 heure 30 de la durée hebdomadaire de travail.

Il s'agit là du chiffre de croissance le plus faible que nous aurions connu depuis de longues années. Nous ne l'estimons pas réaliste.

La justification qui lui est donnée nous inquiète et ne nous satisfait guère. Le ralentissement du taux de croissance de ces revenus est nécessaire pour permettre le développement souhaité des prestations sociales (dont nous verrons plus loin ce qu'il convient de penser), la reconstitution des marges d'autofinancement, et le « rattrapage » souhaitable des revenus tirés de l'agriculture par rapport aux autres catégories de revenus.

Il est certain que nous approuvons la nécessité de l'augmentation relative des revenus agricoles, mais nous craignons que le Gouvernement freine par le jeu d'une savante fiscalité l'évolution bénéfique de ces revenus agricoles que nous sommes en droit d'attendre de l'application de la politique agricole commune, et qu'en ayant freiné l'évolution normale, il prélève sur la souhaitable hausse des salaires non agricoles.

Enfin, en ce qui concerne les revenus agricoles, nous estimons que l'importante migration agricole sera à elle seule génératrice d'une augmentation du revenu des agriculteurs demeurant à la terre. Il serait injuste de s'en tenir à ce seul facteur.

Quant à la justification de la nécessité d'accroître la marge d'autofinancement, elle est pour nous inacceptable, surtout en l'état actuel de l'appropriation par le capital du surplus d'investissement des entreprises.

*
* *

A l'intérieur de ce chapitre consacré à l'utilisation des fruits de l'expansion et du progrès, nous devons, en effet, faire mention de l'un des objectifs envisagés par le rapport qui nous est soumis : la recherche d'un accroissement de l'autofinancement des entreprises.

Nous lisons (tome I^{er}, p. 27) :

« La première correction (aux extrapolations des tendances du passé), imposée par la nécessité de faire face à un effort d'investissement accru, et ce, dans les conditions de la concurrence internationale, correspond à la reconstitution de la marge d'autofinancement brut à 70 %, dont les entreprises disposaient en 1960 où elle était déjà inférieure à ce qu'elle était dans les pays voisins et qui s'est sensiblement réduite au cours des années récentes (64 % en 1963 et 60 % en 1964 d'après les comptes actuellement disponibles) ».

Au tome II (p. 32) il nous est dit :

« De plus, pour les investissements non couverts par l'autofinancement, l'érosion monétaire avait considérablement allégé la charge réelle de leur endettement. Depuis quelques années, dans la mesure où les hausses de salaires ont été supérieures aux accroissements de productivité et où, pour certaines branches les plus exposées, la concurrence internationale a constitué un frein à la hausse des prix de vente, cette situation, pour malsaine qu'elle fût, s'est encore détériorée et les marges d'autofinancement ont connu une décroissance relative accusée. Le IV^e Plan avait annoncé ce danger. Les premières études financières effectuées pour le V^e Plan montrent que l'évolution spontanée ne tend pas à l'amélioration. Si des actions tendant à renverser la tendance ne sont pas engagées, les entreprises devront financer leurs investissements en recourant plus largement à des sources extérieures, et dans la mesure où elles feront appel à des prêts ou à des émissions d'obligations, plutôt qu'à des augmentations de capital, la charge de leur endettement ira croissant en valeur réelle. Cette charge risque donc de peser sur la décision d'investir elle-même ».

Il n'est pas dans le rôle de votre Commission des Affaires sociales d'avaliser ou de contester ces affirmations d'ordre économique. Mais il nous appartient d'en étudier les éventuelles conséquences sociales et psychologiques.

L'autofinancement correspond à un accroissement du potentiel des entreprises, mais aussi à une augmentation du capital de l'entreprise réalisée grâce à un prélèvement sur ses disponibilités, c'est-à-dire sur ses bénéfices.

Cette insertion de l'investissement nouveau, réalisé par autofinancement, dans le patrimoine de l'entreprise est-il normal et juste ? C'est la question qui se pose avec acuité au moment où l'on nous demande d'avaliser comme un objectif la nécessité d'accroître considérablement la part de l'autofinancement.

Nous voudrions tout d'abord rappeler un fait, qui semble admis maintenant comme certain, selon lequel *une variation d'un point de l'autofinancement correspond à une variation en sens inverse, de l'ordre d'un demi-point, pour les salaires dans la période 1965-1970. Une majoration moyenne de 10 % de l'autofinancement correspondrait donc à une non-augmentation de 5 % en cinq ans des salaires*

Il nous paraît donc que l'effort demandé est beaucoup trop considérable. En effet, les options du IV^e Plan se présentent, ne l'oublions pas, dans une optique d'abaissement des prix industriels de 1 % (tome III, annexe 5, page 10) par an. Ce qui signifie pratiquement que la majoration de l'autofinancement devra être recherchée soit par une augmentation de la productivité — tributaire elle-même des investissements — soit en freinant l'évolution normale du volume global des salaires de l'entreprise.

Que se passe-t-il généralement actuellement quand il y a autofinancement : l'entreprise distribue moins de dividendes à ses actionnaires, mais en revanche leur attribue des actions nouvelles (qui ont le gros avantage d'être pratiquement exemptes d'impôts). L'actuelle procédure rencontre très généralement une vive hostilité dans les milieux syndicaux qui recherchent une formule nouvelle d'appropriation des augmentations de capital résultant de l'autofinancement. Le débat est ouvert. Il a pris une importance considérable ces derniers temps. Plusieurs formules ont été envisagées. Nous résumerons très sommairement celles que nous connaissons :

a) Distribution d'actions nouvelles aux salariés pris individuellement.

b) Une appropriation collective directe par les salariés de l'entreprise — sorte d'actionnariat ouvrier — cette formule est quasi-unanimement rejetée par les syndicats qui y voient entre autres dangers la création d'un lien nouveau rattachant plus étroitement le salarié à son entreprise et s'opposant à la fluidité de la main-d'œuvre ;

c) La création d'un fonds national d'investissement interprofessionnel, financé par les revenus de cette augmentation de l'autofinancement, facilitant l'investissement des entreprises appartenant à des secteurs d'activité en difficulté. Cette solution présenterait toutefois l'inconvénient de ne pas profiter (si ce n'est sous l'aspect général de la solidarité interprofessionnelle) directement aux salariés qui ont contribué à créer les bénéfices des entreprises.

d) La création d'une caisse nationale d'investissement qui assurerait le financement des entreprises nationales et accorderait des prêts aux entreprises privées pour la réalisation des investissements prévus par le Plan. Le financement de cette caisse serait assuré concurremment par un prélèvement sur les fonds des banques de dépôts dans des conditions voisines de celle réalisée par la souscription aux bons du Trésor, par une augmentation de la fiscalité sur les profits des entreprises qui n'auraient plus ainsi la possibilité de les utiliser en entier pour l'autofinancement de leurs investissements et enfin par l'épargne liquide des « correspondants du Trésor » (caisses d'épargne - chèques postaux - caisse des dépôts, etc.).

e) La création d'un fonds national pour l'octroi de prestations sociales supplémentaires, assurant en quelque sorte une redistribution généralisée à l'ensemble des salariés ;

f) A l'Assemblée Nationale, M. Vallon, rapporteur général de la Commission des Finances, s'est attardé sur ce problème, on peut lire dans son rapport :

« On peut craindre qu'un prélèvement aussi important réservé à l'autofinancement, n'aboutisse à empêcher à l'avenir une amélioration de la part des revenus du travail dans la répartition actuelle du revenu national. Or, l'autofinancement résulte d'une épargne de l'entreprise, épargne que l'activité des divers collaborateurs de l'entreprise a contribué, pour une part, à former. Sur l'enrichissement de l'entreprise auquel conduit l'autofinancement, le personnel de l'entreprise devrait aussi bien que ses actionnaires, posséder une véritable créance. Pour l'instant, celle-ci reste morale. Un Plan qui se voudrait social ne pourrait-il pas lui reconnaître une existence de droit en prévoyant, par exemple, que ces créances puissent contribuer au financement de caisses de prévoyance ou de retraite, assurant des prestations complémentaires de celles de la sécurité sociale ? »

Dans l'intervention qu'il a faite, le 24 novembre, lors de la discussion du rapport sur les options du V^e Plan, M. Vallon a déclaré :

« J'estime qu'une large majorité de l'Assemblée Nationale doit être favorable à ce que les personnels des entreprises, sous une forme appropriée qui reste à définir, deviennent créanciers d'une part de l'épargne d'entreprise investie par autofinancement, étant entendu que l'autre part qui représente à peu près les deux tiers de l'autofinancement et qui sert à l'amortissement, doit être exclue de ce partage éventuel. »

Le débat est ouvert ; nous ne prétendons pas y apporter aujourd'hui une conclusion. Nous avons exposé les données d'un problème extrêmement complexe. Ce qui est certain c'est que quelque chose est à faire et que cette réforme de structure est rendue plus urgente par les perspectives du Plan.

*
* *

Le Gouvernement tente de faire retomber la principale responsabilité de l'inflation sur un trop rapide accroissement des salaires au cours de la période d'application du IV^e Plan. Nous contestons l'affirmation que, dans une économie saine, la hausse des salaires doit être inférieure à la hausse de la productivité. En tout état de cause, les salaires ne constituent qu'une fraction des coûts (les coûts n'étant eux-mêmes qu'un élément des prix).

La conférence des revenus (octobre 1963-janvier 1964) a établi un rapport sur **la politique des revenus**. Ce document a été soumis au Conseil économique et social qui l'a rejeté le 18 novembre dernier à une forte majorité (94 voix contre 31 et 34 abstentions).

En réalité, de nombreux groupes étaient favorables à l'idée, mais redoutaient les modalités d'application. Pour être clair, tant

du côté patronal que du côté ouvrier on semble persuadé qu'une politique des revenus, pour être efficace, ne peut pas ne pas présenter un certain caractère contraignant. Les syndicats pensent que cette mécanique nouvelle conduirait inévitablement un jour les pouvoirs publics à intervenir dans les négociations collectives en fixant par exemple un plafond annuel aux augmentations salariales.

Nous observons la même préoccupation chez les employeurs qui craignent de voir le champ des négociations contractuelles se rétrécir. Ils pensent de surcroît qu'une politique active des revenus met en cause toute la politique économique et conduit au dirigisme. Il faut donc choisir entre elle et l'économie de marché.

Ce point de vue a d'ailleurs été accrédité, à tort ou à raison, par un amendement qui visait à renforcer la mission et les attributions du Comité d'étude et d'appréciation des revenus (C.E. A. R.), collège de trois personnalités qui, selon le Commissaire au Plan, devait seulement avoir pour mission de dénoncer devant l'opinion les abus les plus notoires en matière d'accroissement des revenus, et cela sans se transformer en arbitre ou en magistrature économique ou encore en exécutant des volontés gouvernementales. Cet amendement a donné l'impression à certains que l'intention secrète des pouvoirs était, à travers la politique des revenus, de renforcer son intervention dans l'activité économique privée.

D'où l'opposition qui s'est dégagée.

*
* *

Nous partageons d'autant plus cette crainte que nous ne trouvons guère trace, dans le rapport sur les options du V^e Plan, d'une volonté de majoration du **S. M. I. G.** qui est pourtant un élément de régulation très important laissé à l'initiative du Gouvernement. En effet, la loi fait obligation de majorer le S. M. I. G. (à l'origine, le salaire minimum *national* garanti, cette qualification de « national » prouvant que dans l'esprit du législateur qui l'a créé n'existait aucune notion de zone de salaire à appliquer à ce « minimum minimorum » et qu'il était encore moins alors question de créer un salaire minimum spécifique à l'agriculture chaque fois que l'indice des 179 articles (décret du 17 septembre 1957) franchit le seuil de déclenchement. Mais il a été convenu (loi

du 26 juin 1957) qu'à cette variation automatique devrait s'ajouter une marge représentant la participation des salariés les plus défavorisés aux fruits de l'expansion. Cette faculté n'a été utilisée qu'une fois, lors des majorations accordées au 1^{er} juillet 1963 (4,21 % en tout, alors que le S. M. A. G. était, lui, relevé de 4,50 %).

Nous souhaitons vivement qu'à chaque majoration du S. M. I. G. soit inscrite une fraction supplémentaire, même modeste, représentant une volonté de faire profiter les salariés les plus défavorisés des bénéfiques de l'expansion. Ce ne serait que justice sociale.

Retraçons pour mémoire l'évolution du S. M. I. G. depuis le début du IV^e Plan (en zone O) :

Janvier 1962.....	1,6865
Juin 1962.....	1,7280
Novembre 1962.....	1,8060
Juillet 1963.....	1,8820
Octobre 1964.....	1,9295

L'évolution comparée en indice du S. M. I. G. et du taux de salaire horaire moyen d'après les enquêtes trimestrielles du Ministère du Travail s'établit à :

	S. M. I. G.	Salaire horaire.
Moyenne 1961.....	100	100
Janvier 1962.....	102,7	103,9
Avril 1962.....	102,7	106,0
Juillet 1962.....	105,2	108,6
Octobre 1962.....	105,2	110,0
Janvier 1963.....	110,0	113,8
Avril 1963.....	110,0	115,8
Juillet 1963.....	114,6	118,7
Octobre 1963.....	114,6	120,9
Janvier 1964.....	114,6	122,7
Avril 1964.....	114,6	125,1
Juillet 1964.....	114,6	127,4

L'écart entre l'évolution du salaire horaire, qui est normalement plus faible que celle des revenus mensuels nets, et celle du

S. M. I. G. s'est donc accru de plus de 10 % depuis le début du IV^e Plan.

De même, une politique des revenus ne devrait pas — sous peine d'être profondément injuste et durement ressentie comme telle — se limiter aux seuls revenus salariaux. Elle devrait, pour être justifiée et valable, comporter des réformes de structure économiques et sociales qui permettraient d'élargir considérablement les possibilités physiques de croissance de l'économie et de faire participer plus largement les catégories sociales les plus défavorisées aux fruits de l'expansion.

Le IV^e Plan avait prévu que « l'accroissement très important de consommation prévue pour les particuliers rend moralement et politiquement nécessaires certaines actions sélectives en faveur des catégories les plus défavorisées de la population ».

Le rapport qui nous est soumis fait état de ce que l'excès de la demande globale résultant du dépassement de l'objectif de consommation des particuliers et de la défense des emplois généraux s'était résolu dans la hausse des prix et avait conduit au Plan de stabilisation du 12 septembre 1963. Cette expérience des « faits » a ainsi conduit les auteurs du rapport à une conception plus active que celle du IV^e Plan et s'exprimant par la programmation en valeur.

En résumé, dans ce domaine à la fois économique et psychologique, nous voudrions que l'on évite que les salariés — ce qui est acquis ne pouvant plus être remis en cause — aient une sorte de complexe de frustration du fait que dans le revenu national leur part s'accroît plus lentement.

*
* *

Un point particulièrement important pour nous est celui de **l'évolution des prestations sociales**. Voici ce que nous lisons au tome II (pp. 59, 60, 61) :

Or celle-ci (l'évolution des prestations sociales), connaît depuis de nombreuses années une croissance plus forte que celle des revenus directs. Il est d'ailleurs inévitable qu'il en aille ainsi lorsque le nombre des enfants et des personnes âgées augmente, que les études se font plus longues, que l'on se soigne mieux et que la collectivité a décidé de se faire couvrir de ces charges par des régimes sociaux. Le rythme d'évolution s'est d'ailleurs accéléré ces dernières années,

— pour l'assurance-maladie, en raison de son extension à de nouveaux bénéficiaires (notamment les agriculteurs) et des conventions passées entre la sécurité sociale et les médecins ;

— pour les retraites, en raison de la venue progressive à maturité du régime général et du début d'application des régimes complémentaires en faveur des salariés,

— et pour l'allocation-logement.

Tout indique que, même en l'absence de réformes importantes nouvelles, cette croissance va se poursuivre à un rythme très fort d'ici 1970. Des choix seront donc nécessaires, comme nous le verrons un peu plus loin.

Pour les faciliter, des calculs ont été effectués à partir de données rassemblées dans un rapport dont le Gouvernement vient de communiquer la teneur aux différentes organisations syndicales, professionnelles et sociales.

Si l'on retient des hypothèses (1) qui postulent le maintien intégral des législations existantes et une parité d'évolution des pensions, du revenu familial et des salaires, ce qui correspond à une vue normative de l'évolution de toutes les prestations sociales, on aboutit, en valeur réelle, à un indice de l'ordre de 145 (2). Ces calculs tiennent compte, bien entendu, de l'augmentation du nombre des bénéficiaires et de la venue progressive à maturité des régimes de retraites.

Pour équilibrer cette croissance nettement plus forte que celle de la production, il paraît impossible de prévoir une croissance parallèle des cotisations sociales, puisque celles-ci ne peuvent, compte tenu des besoins d'autofinancement et du prélèvement fiscal définis par ailleurs, croître nettement plus vite que les charges salariales directes sans compromettre la position compétitive des entreprises, à moins d'envisager une croissance des rémunérations directes plus faible que celle indiquée plus haut. On verra d'autre part que la situation des finances publiques interdit également d'envisager la prise en charge de la totalité du déficit correspondant par le budget général.

Au vu de ces différentes données, la fixation d'un indice pour la croissance des prestations sociales paraît particulièrement délicate. Voulant donner au V^e Plan une orientation sociale nettement marquée, mais cependant tenir compte des impératifs de l'équilibre, le Gouvernement a décidé avant de proposer un objectif définitif et les mesures propres à en assurer le respect, de mettre à l'étude les conséquences sociales, économiques et budgétaires d'un accroissement de 38-40 % des prestations sociales. Un tel indice situerait les prestations sociales au niveau le plus élevé après les investissements collectifs. Ainsi un salarié moyen recevant des prestations représentant actuellement 20 % de son salaire verrait son revenu total progresser d'environ 4 % par an en valeur réelle.

Quoique l'indice 138-140 soit élevé et traduise pour notre pays une politique sociale avancée, des choix seront cependant nécessaires. Ces choix devraient être encore plus stricts si nous voulions envisager des mesures sociales nouvelles. Quoi qu'il en soit, ils ne pourront être pratiqués, dans le détail des prestations, sans considération des disparités de revenus, dont la politique sociale a pour but d'atténuer les effets. Des options d'égale importance s'imposent pour ce qui concerne le financement des régimes de sécurité sociale. Il n'est pas possible de se prononcer sur le détail des choix et des mesures qu'ils entraîneraient à ce stade de la procédure. En effet, de telles décisions requièrent des études et des consultations multiples.

(1) Ces hypothèses sont les suivantes :

— croissance des dépenses d'assurance maladie égale à celle de la consommation médicale ;

— doublement de l'allocation-logement tous les trois ans et demi (c'est-à-dire la simple prolongation des tendances passées) ;

— progression des retraites et des prestations familiales égale à celle du salaire moyen par tête.

(2) Ce calcul a été fait dans le cadre de la Comptabilité Nationale qui retrace toutes les opérations de Sécurité sociale, y compris celles effectuées par les régimes spéciaux, les régimes complémentaires, les mutuelles ainsi que par l'Etat (pour les prestations versées à ses fonctionnaires et à ses retraités).

Deux commissions d'experts sont réunies depuis quelques semaines pour examiner, l'une les problèmes de structure intéressant l'ensemble des régimes de sécurité sociale, l'autre les problèmes particuliers de l'assurance-maladie. Dans le cadre des travaux d'élaboration du Plan, le Gouvernement envisage, rejoignant sur ce point une suggestion du Conseil Economique et Social, de constituer une commission des « transferts sociaux » qui permettrait à toutes les organisations intéressées de participer à l'examen du développement des transferts sociaux et à l'étude des solutions des problèmes financiers soulevés. Ainsi les choix qui auraient été nécessaires en tout état de cause de fait de l'évolution spontanée de la Sécurité sociale seront exposés en toute clarté, et pourront être effectués par les pouvoirs publics au moment de l'approbation du V^e Plan, de manière cohérente avec l'ensemble des finalités et des contraintes de l'expansion.

Nous voulons indiquer notre très profonde inquiétude devant ces propositions. Nous entendons bien qu'il ne s'agit encore que d'une mise à l'étude de l'indice 138-140. Mais nous percevons intensément une volonté de freinage. L'indice 145 a été retenu à la suite du rapport concernant l'évolution des recettes et des dépenses de la Sécurité sociale au cours des prochaines années (ensemble des régimes), rédigé, en décembre 1963 par M. Dobler, au nom de la Commission interministérielle. Ce très intéressant document comporte deux parties : l'une est relative aux prévisions pour l'année 1965, l'autre présente des extrapolations plus floues pour 1970. En de nombreux points, le rapporteur souligne que ses prévisions pèchent plutôt par défaut que par excès. Il y est raisonné à « tendance de législation constante », en francs constants et tous régimes réunis (selon les nomenclatures de la comptabilité nationale).

Nous présenterons un certain nombre d'observations concernant les grandes catégories de prestations sociales dont la progression est conditionnée par un certain nombre d'évolutions :

— celle des revenus qui se répercute sur les rentes et les indemnités journalières ;

— celles de la démographie, de la consommation et de la législation qui ne se répercutent pas sur les recettes mais influent largement sur les dépenses.

A. — Les dépenses de santé.

a) Prestations en nature.

La consommation médicale est peu influencée par l'action des facteurs démographiques ou économiques. Son élasticité par rapport aux revenus semble faible et l'influence de la couverture par les régimes sociaux paraît moins importante que la réglementation aurait pu le laisser penser.

Le rapport sur les options du IV^e Plan prévoit (tome III, page 8) que « les plus fortes augmentations de la consommation des ménages concernent *la consommation médicale*, les achats de biens durables et les dépenses liées au mode de transport privé. Les dépenses médicales (actes médicaux, hospitalisation, pharmacie) devraient poursuivre leur ascension, leur pourcentage dans la consommation privée passant de 8,2 % en 1960 à 11 % environ en 1970. Elles sont essentiellement influencées par le progrès scientifique et technique, la transformation des attitudes à l'égard de la santé et dans une mesure plus faible par l'évolution démographique (et plus particulièrement par l'augmentation de la population âgée) ».

Le rapport Dobler s'interroge sur le point de savoir s'il convient d'envisager un début de saturation. Il répond par la négative, s'appuyant pour cela sur l'exemple de pays voisins du Marché commun et des Etats-Unis où la consommation médicale, bien que très supérieure à la nôtre, semble encore accuser une légère tendance à l'accélération. Les « premières perspectives de l'économie française pour 1970 » retiennent pour la pharmacie un accroissement de la consommation totale par an de 9,1 % et pour l'ensemble des autres frais médicaux un accroissement de 7,1 %. A partir du volume de ces deux catégories de dépenses en 1960, l'augmentation moyenne globale est de 7,6 % par an, soit un indice de volume de 208 en 1970 contre 100 en 1960.

En résumé la progression correspond au moins à un doublement en 9 années de la consommation médicale des Français. Ceci est grave pour nos régimes de Sécurité sociale, surtout pour le régime général, si l'on y ajoute le fait que les salariés représenteront une fraction constamment croissante de la population active (on évalue en effet à 90 % de la population totale, pourcentage de la population couverte contre le risque maladie, ce pourcentage passant à 95 % en 1970).

De plus, l'évolution du taux moyen de couverture par personne garantie contre le risque maladie est réputé devoir passer de 71,7 % en 1960 à 75 % en 1965 et 78 % en 1970.

Par ailleurs, les prix des biens et services médicaux croissent légèrement plus vite que le niveau général des prix.

b) *Prestations en espèces.*

Nous extrairons du rapport Dobler le tableau suivant qui retrace — en millions de francs courants — l'évolution des prestations en espèces, tous régimes confondus :

Prestations en espèces en millions de francs courants.

ANNEES	ASSURANCES sociales.	ACCIDENTS du travail.	ASSISTANCE	TOTAL
1956	1.020	875	70	1.965
1957	1.230	1.050	80	2.360
1958	1.360	1.200	95	2.655
1959	1.490	1.410	115	3.015
1960	1.670	1.590	130	3.390
1961	1.900	1.770	145	3.815
1962	2.170	1.960	175	4.305

Il faut remarquer à ce sujet que **le nombre des indemnités journalières augmente trois fois et demi plus vite que les effectifs d'assurés.** Mais cette orientation peut être corrigée en fonction de la réduction de la durée de travail. Le rapport Dobler retient, dans une optique de réduction de la durée de travail pourtant très supérieure à celle retenue par les options du V^e Plan, une croissance plus rapide d'un quart que celle de la masse des salaires.

De même, en ce qui concerne l'*assistance médicale en espèces* l'on a retenu, faute d'autre critère qui s'impose, une croissance parallèle à celle de la consommation médicale.

Enfin, il ressort des travaux préparatoires qu'en matière d'*accidents du travail* on a considéré que les sommes versées variaient elles aussi comme la masse des salaires.

Ainsi pourrait-on résumer l'évolution prévisible de l'évolution des prestations en espèces dans l'hypothèse — assez forte par

rapport aux prévisions du projet de loi — d'une majoration de 4 % l'an des salaires :

ANNEE	PRESTATIONS EN ESPECES en indices.			TOTAL en indices.	TOTAL en millions de francs 1960.
	Assurances sociales.	Accidents du travail.	Assistance.		
1960	100	100	100	100	3.390
1970	203,6	182,9	209,6	194,1	6.580

Ce tableau tient compte d'une prévision selon laquelle la part relative des accidents du travail va cesser de diminuer et se stabiliser à 3 % du total des prestations. De même il est envisagé une diminution relative de l'assistance au profit des Assurances sociales, signe de progrès social, et qui s'explique par l'amélioration de la garantie globale donnée par les systèmes d'assurance tant en ce qui concerne le nombre des personnes couvertes que par le taux réel de couverture. *L'exemple de 1959 prouve d'ailleurs que lorsque le taux de couverture se détériore, la part de l'assistance remonte.*

B. — La vieillesse.

C'est là un sujet très grave dans un pays où, comme nous l'avons dit, **la population des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans s'accroît de 1,1 % par an.** Les options du Plan ont retenu comme base de calcul une progression des retraites égale à celle du salaire moyen par tête, c'est-à-dire de 3 % en valeur réelle. Mais nous espérons qu'il a été tenu compte d'autres éléments, dont il n'est peu parlé dans le rapport, à savoir :

— la venue à maturité de nombreux régimes de retraites de base ou complémentaires ;

— la majoration des retraites du régime général de la sécurité sociale beaucoup plus rapide que celle du salaire moyen (puisqu'elle est fonction de la masse des cotisations encaissées) ;

— l'augmentation du nombre des allocataires.

En réalité, il semble que la masse des prestations pour la vieillesse bénéficie d'une progression de 40 % supérieure à celle des salaires.

Le rapport Dobler nous fournit une évaluation des prestations de retraites qui s'analyse ainsi :

Prestations de retraites.

(En millions de francs 1960, sauf 1959 en francs courants.)

	1959	1960	1970 (A)	1970 (B)	1970 (C)
Pensions civiles de l'Etat.....	1.866	2.000	3.513	3.869	4.258
Pensions militaires (métropole seule)...	1.424	1.507	2.184	2.405	2.647
Régimes spéciaux	3.575	3.837	5.834	6.425	7.071
Régimes autonomes (exploitants agricoles inclus)	717	751	1.278	1.407	1.549
Régimes des salariés agricoles.....	186	194	419	462	508
Régime général	2.216	2.398	7.575	8.340	9.180
Régime complémentaire	1.409	1.701	5.167	5.690	6.262
Total	11.393	12.388	25.969	28.598	31.475
Indices		100	209,6	230,8	254,1
<i>Ajustement</i>					
<i>avec les comptes S. E. E. F. (1).</i>					
(Base 1959.)					
Légion d'honneur et divers.....	24	29			
Fonds de majoration des rentes viagères et mutuelles	115	129			
F. N. S.	1.033	1.025			
Fonds spécial	96	86			
Pensions d'invalidité du régime général et du régime agricole.....	301	338			
Total S. E. E. F.	12.962	13.995			

(A) Augmentation annuelle moyenne des revenus de 3 %. — (B) : 4 %. — (C) : 5 %.

(1) S. E. E. F. : services des études économiques et financières de la Comptabilité nationale.

Il nous paraît intéressant de reproduire ci-dessous les prévisions d'évolution des prestations vieillesse telles qu'elles sont retracées par le même rapport Dobler :

« Comme il est logique, les pensions de l'Etat et les régimes spéciaux dans l'ensemble des retraites s'inscrivent en diminution sensible, et la part globale du régime général et des régimes complémentaires passe de 35 à 50 % environ. Les effectifs de retraités des régimes spéciaux augmentent également peu, mais la progression encore moins rapide du nombre de cotisants et dans certains cas sa diminution (régime des mines) rendra de plus en plus aigu le problème de leur équilibre financier ; la croissance prévue suppose une aide sans cesse accrue du budget de l'Etat.

« Il semble que les ressources redistribuées aux personnes âgées par le canal des régimes sociaux doivent restreindre considérablement le nombre d'ayants droit des allocations non contributives.

« Pour ce qui concerne l'allocation aux vieux travailleurs salariés et l'allocation aux vieux travailleurs non salariés, le montant est retracé dans les comptes S. E. E. F. au titre des régimes qui en ont la charge, soit respectivement le régime général et les régimes autonomes. Ces allocations sont donc comprises dans les prévisions effectuées. Le nombre des bénéficiaires de l'A. V. T. S. décroît régulièrement. Il en est de même des bénéficiaires de l'allocation supplémentaire si l'on en croit le rapport de la Commission d'études des problèmes de la vieillesse. L'avenir de l'allocation non contributive du non-salarié versée par les régimes autonomes est intimement lié à l'évolution de ceux-ci.

« Enfin l'allocation spéciale (créée par la loi du 10 juillet 1952) versée aux personnes âgées ne bénéficiant d'aucun autre avantage vieillesse est elle-même en régression régulière, du moins quant aux effectifs, comme il ressort du tableau ci-après.

	NOMBRE D'ALLOCATIONS SPECIALES en cours de paiement au 31 décembre.
1958.....	282.000
1959.....	275.000
1960.....	270.000
1961.....	264.000
1962 (1).....	259.000
1963 (1).....	261.000

(1) Renseignements extérieurs au rapport Dobler obtenus par votre Commission. Environ 52 % des allocataires ont plus de soixante-quinze ans. On enregistre entre 26.000 et 30.000 demandes nouvelles par an.

L'augmentation du nombre des allocataires en 1963 s'explique par l'octroi de l'allocation à un nombre important de rapatriés. Au 31 octobre 1964, on constate que la tendance à la diminution s'est à nouveau confirmée puisqu'on a servi 256.800 allocations seulement.

« L'extinction de ces allocations non contributives est peut-être à envisager, à échéance de 1975. En raison de leur déclin progressif il n'a pas paru indispensable d'entreprendre leur étude approfondie.

« On a tenté de tirer du passé une tendance d'évolution de la retraite moyenne. De façon très grossière, le montant total des retraites, tel qu'il est retracé dans les comptes nationaux depuis 1954, traduit en francs constants en le pondérant par l'indice des prix S. E. E. F. et divisé par l'effectif de la population âgée de plus de soixante-cinq ans, paraît croître d'environ 4,25 % par an. La projection combinée de cette tendance et de l'indice d'accroissement de l'effectif de population du même âge est à rapprocher des résultats du travail analytique précédent. On peut remarquer qu'une augmentation de 4,25 % par an de la retraite moyenne se situe très au-dessous des prévisions effectuées plus haut, selon lesquelles à la hausse du salaire par tête

(P. 98, 3 %, 4 % ou 5 % par an) il faut ajouter 3 % car la retraite moyenne croît plus vite que le salaire d'activité, et qui atteignent donc 6 %, 7 % ou 8 % par an selon les hypothèses. Il y a certainement lieu de considérer qu'à longue échéance, le développement du régime général et surtout des retraites complémentaires représente un élément nouveau propre à rompre la continuité observée dans le passé. »

C. — Les prestations familiales.

Le postulat qui sert de base en cette matière aux calculs des options du V^e Plan est que *le revenu familial augmenterait comme le salaire moyen par tête, c'est-à-dire d'environ 3 % en termes réels* (il s'agit, nous a-t-il été précisé, non pas seulement des allocations familiales, mais de l'ensemble des prestations constituant le revenu familial). Nous devons souligner que le fait d'avoir retenu une croissance du taux moyen des prestations familiales par ayant droit égale à celle du salaire moyen par tête représente un renversement heureux de la tendance. Mais nous croyons comprendre que cette manière de procéder sera la résultante de deux ordres d'évolution :

— la dégradation du salaire de base par rapport au salaire direct moyen semble devoir persister ;

— des mesures spécifiques pour telle ou telle catégorie de bénéficiaires se multiplieront. Elles seront pour l'essentiel le corollaire de l'allongement de la durée des études et de la très forte augmentation proportionnelle du nombre des adolescents.

Il est à noter à ce sujet que 60 % des enfants sont actuellement à la charge de 1/8 des familles.

Pour admettre que les prestations familiales croîtraient comme les salaires, la commission Dobler a admis que le salaire de base augmenterait dans la proportion des 2/3 du salaire réel moyen, les mesures diversifiées et sélectives corrigeant alors l'ensemble (une mesure dans ce sens a pris effet le 1^{er} janvier 1963 qui a prévu que la majoration fondée sur l'âge serait portée de 7 à 15 % du salaire de base en ce qui concerne les enfants de plus de quinze ans).

Il a été envisagé que la charge totale des prestations familiales (allocation logement exclue — nous verrons plus loin pourquoi —

et allocation dite d'éducation non spécialisée non comprise — parce que trop récente — s'établirait ainsi, tous régimes confondus :

ANNEES	MONTANT en millions de francs 1960.	INDICES
1960	9.179	100
1970 (A).....	14.435	157,3
1970 (B).....	15.896	173,2
1970 (C).....	17.497	190,6

(A) Augmentation annuelle moyenne des revenus : 3 %.

(B) Augmentation annuelle moyenne des revenus : 4 %.

(C) Augmentation annuelle moyenne des revenus : 5 %.

Parmi les facteurs d'évolution de la masse des prestations familiales, l'élément décisionnel paraît beaucoup plus important que l'élément démographique. On a évalué que de 1963 à 1970 ce dernier pourrait contribuer à faire croître d'environ 18 % le total des prestations. L'élément décisionnel pourrait conduire à un doublement.

L'hypothèse que le montant moyen des prestations par ayant droit croîtra comme le salaire réel par tête recouvre, on l'a vu, deux évolutions : celle des salaires de base et des taux de l'indemnité compensatrice, supposés croître un tiers moins vite que le salaire réel, et celle des mesures propres à certaines catégories d'enfants bénéficiaires, dont on a admis qu'elle représenterait un tiers de la croissance totale du montant moyen par bénéficiaire. Autour de cette hypothèse centrale, on peut imaginer soit qu'il n'y aura pas de mesures spécifiques nouvelles, soit que de telles mesures interviendront pour le montant prévu, mais qu'en outre, et à titre de rattrapage, le salaire de base croîtra comme le salaire réel moyen par tête.

Prestations familiales en 1970 (en millions de francs 1960).

HYPOTHESE de croissance des revenus.	PAS DE MESURES nouvelles.		HYPOTHESE centrale.		MESURES nouvelles et salaire de base croissant comme le salaire par tête.	
	Millions de francs 1960.	Indices.	Millions de francs 1960.	Indices.	Millions de francs 1960.	Indices.
A. — 3 % l'an.....	13.098	142,7	14.435	157,3	15.896	173,2
B. — 4 % l'an.....	14.016	152,7	15.896	173,2	18.000	196,1
C. — 5 % l'an.....	14.852	161,8	17.497	190,6	20.352	223,9

Ces spéculations sur l'avenir ne doivent pas nous faire oublier la situation présente :

Evolution comparée des salaires et des prestations familiales.

	SALAIRE ANNUEL par tête (en francs courants).	ALLOCATIONS familiales et de salaire unique annuelles par ayant droit (en francs courants).	ALLOCATIONS familiales et de salaire unique annuelles par ayant droit (en francs 1956).
1954	5.100	541	571
1955	5.550	566	579
1956	6.070	607	607
1957	6.690	613	582
1958	7.560	653	553
1959	8.300	675	542
1960	9.010	714	553
1961	9.870	755	564

De 1954 à 1961, en effet, le montant de ces prestations, exprimé en francs constants, est demeuré stable ; de 571 F en 1954 il n'atteint que 564 en 1961. **L'augmentation de la masse des prestations familiales est en partie imputable aux facteurs**

démographiques ; ceci correspond à une diminution relative de leur importance par rapport à l'ensemble de la masse salariale. De 11,5 % en 1954, la proportion tombe à moins de 9,5 en 1961.

Des études faites par une organisation syndicale, dont votre Commission a entendu les représentants, il ressort que l'évolution du revenu mensuel net du célibataire et de certains pères de familles dans la région parisienne s'établit ainsi :

	CELIBATAIRE	PERE de 2 enfants.	PERE de 5 enfants.
1961 (moyenne)	100,0	100,0	100,0
1 ^{er} janvier 1962	103,4	106,6	107,6
1 ^{er} avril 1962	105,7	106,6	107,6
1 ^{er} juillet 1962	109,3	106,6	107,6
1 ^{er} octobre 1962	111,7	108,7	110,7
1 ^{er} janvier 1963	112,9	110,1	114,1
1 ^{er} avril 1963	114,6	110,1	114,1
1 ^{er} juillet 1963	118,7	110,1	114,1
1 ^{er} octobre 1963	120,5	112,1	117,8
1 ^{er} janvier 1964	120,5	112,1	117,8
1 ^{er} avril 1964	121,8	112,1	117,8
1 ^{er} juillet 1964	125,6	114,0 (1)	123,8 (1)

(1) 1^{er} août 1964.

Comme on peut le constater, la situation du chef de famille de deux enfants est celle qui s'est le plus dégradée.

D. — L'allocation logement.

Il peut paraître anormal de consacrer un paragraphe spécial à l'allocation logement qui est une prestation familiale. Mais son caractère très particulier et son rythme de croissance expliquent cette particularité.

Plus que pour toute autre, l'élément décisionnel influe sur son rythme et son volume.

L'évolution de l'allocation logement pour le seul régime général de la sécurité sociale du 1^{er} juillet 1951 au 30 juin 1963 est retracé dans le tableau suivant :

Régime général.

PERIODES	NOMBRE de bénéficiaires des allocations de logement.	MONTANT DES PRESTATIONS VERSEES (en millions de francs).		
		Allocations de logement.	Primes de déménagement et d'aménagement (1).	Total.
Du 1 ^{er} juillet 1951 au 30 juin 1952.....	41.589	7,22	0,49	7,71
Du 1 ^{er} juillet 1952 au 30 juin 1953.....	61.376	15,99	0,75	16,74
Du 1 ^{er} juillet 1953 au 30 juin 1954.....	85.993	23,50	1,13	24,63
Du 1 ^{er} juillet 1954 au 30 juin 1955.....	124.984	41,19	1,73	42,92
Du 1 ^{er} juillet 1955 au 6 juin 1956.....	178.241	70,02	2,72	72,74
Du 1 ^{er} juillet 1956 au 30 juin 1957.....	244.350	107,53	3,87	111,40
Du 1 ^{er} juillet 1957 au 30 juin 1958.....	334.938	173,78	5,73	179,51
Du 1 ^{er} juillet 1958 au 30 juin 1959.....	419.167	236,18	7,77	243,95
Du 1 ^{er} juillet 1959 au 30 juin 1960.....	510.347	305,08	10,06	315,14
Du 1 ^{er} juillet 1960 au 30 juin 1961.....	596.417	362,58	13,35	375,93
Du 1 ^{er} juillet 1961 au 30 juin 1962.....	682.974	494,84	14,16	509,30
Du 1 ^{er} juillet 1962 au 30 juin 1963.....	753.001	596,44	14,43	610,87

(1) Les primes d'aménagement ont été supprimées à compter du 1^{er} juillet 1955.

Si on considère l'évolution de cette prestation tous régimes réunis, on retrouve dans le rapport Dobler les chiffres suivants :

Allocations logement, tous régimes réunis.

ANNEES	MILLIONS de NF courants.	INDICES de valeur.	PRIX à la consommation S. E. E. F.	MILLIONS de NF 1956.	INDICES de volume.
1956	166	100	100	166	100
1957	242	145,8	105,3	230	138,5
1958	349	210,2	117,9	296	178,3
1959	428	257,3	124,5	344	207,2
1960	533	321,1	129,1	413	248,8
1961	689	415,1	133,7	515	310,2
1962 (1).....	865	521,1	139,2	621	374,1
1963 (1).....	1.007	606,6	146,0	690	415,7

(1) Chiffres provisoires.

Ces tableaux font ressortir l'extension considérable prise par les allocations de logement depuis leur institution. La croissance ainsi prise en évidence est de loin la plus rapide qui affecte une prestation sociale.

Le nombre des bénéficiaires relevant du régime général s'est accru chaque année, de 1957 à 1962, d'un montant à peu près constant, variant de 84.000 à 91.000 nouveaux bénéficiaires par an.

La réforme de l'allocation de logement n'a eu aucune incidence immédiate à cet égard, puisque le nombre des bénéficiaires relevant du régime général a augmenté de 86.557 entre le 30 juin 1961 et le 30 juin 1962, ce qui tend à prouver que, si cette réforme a écarté du bénéfice de l'allocation certaines familles à ressources élevées, cette réduction a été compensée par l'afflux de nouveaux bénéficiaires remplissant les conditions requises.

En ce qui concerne les sommes versées annuellement, la même tendance à la stabilisation pouvait être constatée depuis 1957, ces sommes augmentant régulièrement chaque année de 60 à 71 millions de francs actuels pour le régime général.

Par contre, la réforme de l'allocation de logement a entraîné une progression importante des sommes versées.

Aussi le montant moyen de l'allocation de logement perçue par les bénéficiaires relevant du régime général a-t-il augmenté, en deux ans, de plus de 30 %.

Si l'on compare les deux dernières périodes de versement, on constate que :

— pour le régime général, le nombre des bénéficiaires a augmenté de 10,25 % pour la période « 1^{er} juillet 1962 - 30 juin 1963 » par rapport à la période précédente, tandis que le montant des prestations de logement versées s'accroissait de 19,94 %.

— pour les services particuliers (S. N. C. F., G. D. F., E. D. F., R. A. T. P., Banque de France, Compagnie générale des Eaux), l'augmentation du nombre des bénéficiaires a été de 12,41 % et celle du montant des prestations versées de 16,97 % ;

— pour le régime des mines, les pourcentages d'augmentation ont été respectivement de 2,64 % en ce qui concerne le nombre des bénéficiaires et de 11,98 % en ce qui concerne le montant des prestations.

En résumé, le rythme moyen de la croissance de l'allocation-logement est celui d'un doublement en trois ans ; en prix constants, le doublement se fait en quatre ans. Cette croissance représente actuellement un peu plus de 1 % des salaires cotisables. L'hypothèse retenue par le Plan et qui nous paraît valable — eu égard aux incertitudes qui pèsent sur cette prestation — est celle d'un doublement en francs constants en trois ans et demi. En effet, si la construction de locaux neufs se développe, on devra servir une masse d'allocations logement en croissance accélérée (le loyer des logements neufs est plus élevé et les familles qui les occupent sont en général assez jeunes, comportent un nombre relativement important d'enfants et ont des revenus de jeunes, c'est-à-dire assez modestes).

Une constatation s'impose : l'allocation logement n'a pas et n'a plus sa place parmi les prestations familiales. C'est une prestation dévorante qui, si on laisse se développer dans le cadre financier en théorie autonome des prestations familiales, engloutira au moins partiellement les autres prestations.

Une phrase du tome II (page 119) nous a ouvert un espoir : s'agissant des conséquences à tirer de l'opération « vérité des prix »

appliquée aux loyers, il est prévu que l'aide personnalisée se substituera plus efficacement aux formes actuelles de l'aide. Ces perspectives devront faire l'objet d'études. Et il est dit : « C'est en fonction de leurs résultats que pourra être déterminée la contribution du financement public sous toutes ses formes (primes à la construction, prêts à taux réduit, allocation logement) ». **Ainsi voyons-nous le triptyque d'aide au logement enfin réalisé : primes, prêts, allocation logement. Ainsi le salaire différé ne servirait plus à financer les conséquences de la politique de la construction et les répercussions de la cherté du taux de l'argent en France.** Ainsi, d'autres catégories que celle des salariés pourraient enfin bénéficier de cette allocation logement. Ainsi, peut-être, le taux de croissance des prestations sociales pourrait être fixé aux indices mis à l'étude. Car, bien évidemment, cette réforme suppose que l'allocation logement serait désormais financée par des fonds provenant du budget de l'Etat, comme les autres formes d'aide à la construction.

C'est un vœu pressant de votre Commission des Affaires sociales.

*
* *

L'étude de ces constatations, de ces observations et de ces chiffres — qui recèlent tant d'incertitudes — peut paraître un pur jeu de l'esprit. Il n'en est rien, car elle met en lumière des hypothèses qui pèsent lourdement sur nos possibilités de choix.

Un résumé de l'évolution globale des prestations sociales est fourni par le tableau suivant qui a été dressé à partir des fascicules distribués chaque année au Parlement et qui retrace l'évolution du budget social de la Nation :

Budget social de la Nation (en millions de francs courants).

	1960	1961	1962	1963	1964
Vieillesse et invalidité.....	13.437	14.711	18.469	21.664	24.252
Maladie	7.538	8.504	11.397	13.278	15.252
Prestations familiales.....	10.285	10.995	12.533	14.205	15.155
Total prestations.....	51.772	56.030	69.050	79.535	87.183
Total des dépenses (y compris les gestions)	55.409	59.680	73.015	83.980	92.121

Il est impossible de ne pas être troublé par cette évolution.

Avant de nous prononcer sur l'indice 145 nous devons rappeler que le rapport Dobler — dans lequel nous avons largement puisé — raisonne (p. 109) « à tendance de législation constante » tandis que les options pour le V^e Plan sont prévues « à législation rigoureusement inchangée ».

Il n'est pas question dans ces calculs d'une généralisation de la couverture de certains risques, par exemple de la mise sur pied d'un système de protection contre la maladie, la maternité et le décès pour les artisans.

Il n'est pas plus question de l'extension de cette même couverture aux artistes, sculpteurs, peintres et faveurs que nous allons très prochainement voter. Devra-t-on refuser aux premiers ce que l'on accorde aux seconds, ou réduire les prestations versées aux actuels bénéficiaires pour permettre aux premiers d'y avoir droit, sous prétexte que le Plan aura été voté, que « l'enveloppe » prestations sociales « étant fixée on ne peut que la répartir différemment sans en modifier le contenu global ». Nous nous demandons même si l'on a tenu compte des majorations des allocations non contributives annoncées pour 1965 et 1966.

C'est donc avec force que nous affirmerons qu'il ne nous est pas possible de donner notre accord aux options du V^e Plan qui concernent l'évolution des prestations sociales. L'indice de départ de 145 nous paraît pécher beaucoup plus par modération que par excès. La mise à l'étude de l'indice 138-140 nous paraît procéder d'une volonté de freinage. Il ne serait pas concevable que l'on revienne sur ce qui est acquis et il n'est pas possible que l'on freine le simple développement de la législation existante. Personne ne peut raisonnablement y croire. D'ailleurs ce calcul, s'il était fait, pourrait se retourner et se traduire par des conséquences infiniment plus graves : poussés par les revendications pressantes de ceux d'entre eux qui sont plus lourdement chargés de famille et de ceux qui supportent la charge de malades, les salariés ne risqueraient-ils pas de peser victorieusement sur l'évolution des salaires au profit cette fois-ci de tous ? Qu'y gagnerait l'économie ? Nous ne pouvons oublier que la politique sociale a essentiellement pour but d'atténuer les disparités de revenus et cet impératif ne peut être perdu de vue.

Nul ne conteste que des ajustements soient nécessaires. Mais nous nous élevons contre la volonté de freinage en la qualifiant à la fois de non-réaliste, d'injuste et de dangereuse.

Nous savons qu'une telle attitude implique un choix différent. C'est là que nous apparaissent funestes les conséquences des « choix préalables et intangibles » qui grèvent les possibilités de redistribution. Il n'est pas possible que notre pays opte pour une coûteuse formule de défense nationale, techniquement aléatoire sans que nous désirions évoquer ici son aspect plus strictement politique, et pour une aide aux pays sous-développés indexés sur le taux de croissance de notre économie, alors que pour l'évolution des salaires et des prestations sociales on renoncerait à la simple projection dans le proche avenir des avantages acquis.

Si les salariés et les catégories défavorisées devaient payer la réalisation du V^e plan à ce prix craignons pour son devenir et pour l'existence même des suivants.

*
* *

Votre Commission rejette donc l'indice de progression mis à l'étude de 138-40. Elle fait même les plus expresses réserves sur leur référence à l'indice 145. Elle demande que lors du vote définitif du V^e Plan il soit proposé des indices de croissance par grandes catégories de prestations et que soit indiqué comment on envisage d'éviter que les régimes relativement forts aient à alimenter les régimes trop faibles.

Mais elle fait observer que l'évidence amène à constater que l'équilibre des régimes déjà très précaire va s'effondrer dans un délai très court. Il faudra donc trouver au moins un financement complémentaire.

Or il est à remarquer que les Français consentent plus volontiers un effort et des sacrifices quand ils savent exactement à quoi cela servira. C'est en cela que la décision de « désaffecter » les fonds provenant de la vignette automobile a été une profonde erreur de psychologie, quels que soient les motifs tirés de l'orthodoxie financière qui ont servi à justifier la mesure.

Nous proposons donc qu'à l'avenir les opérations des différents régimes de protection sociale soient retracées chaque année dans un budget annexe. La formule du B. A. P. S. A. nous paraît à cet égard un excellent précédent.

Nous aurions été tentés de nous réjouir de voir apparaître pour la première fois cette programmation indexée des prestations sociales dans un plan. C'est une revendication maintes fois exprimée et il est heureux que l'on ne considère plus ce secteur comme résiduel. Mais peut-on se réjouir quand on constate que cette innovation, heureuse en soi, se traduit par un taux d'expansion certes important, mais ne correspond même pas à la projection de ce qui existe ? Satisfaction intellectuelle... désillusion pratique.

*
* *

Le Conseil économique et social a souhaité la création d'une *commission des « transferts sociaux »* qui étudierait l'ensemble du problème. Le Gouvernement a retenu cette suggestion dans le cadre de l'élaboration du V^e Plan afin, a-t-il dit, de permettre à toutes les organisations intéressées de participer à l'examen du développement des transferts sociaux et à l'étude des solutions des problèmes financiers soulevés. Nous applaudissons à cette initiative dont nous attendons qu'elle corrige les options esquissées. Mais les dernières informations qui nous sont parvenues, confirmées par la différence d'appellation que nous relevons entre le tome II (p. 61) et le tome I (p. 28), selon lesquelles cette commission s'intitulerait en réalité « *commission des prestations sociales* », semble indiquer que le Gouvernement entend restreindre son champ d'action. Nous le regrettons en espérant qu'il ne s'agit que d'un incident et qu'on laissera l'étude se développer avec des limites très larges.

*
* *

Il ne nous est pas possible de clore ce chapitre sans évoquer rapidement le problème de l'équilibre financier du régime de sécurité sociale. Il a beaucoup été dit et écrit à ce sujet. Les chiffres les plus variés ont été lancés sur la place publique. Une chose est certaine : c'est que si les dépenses sociales croissent normalement à un rythme deux fois plus rapide que celui de la production intérieure brute, le déficit des régimes croît plus vite encore. La contribution de la commission Dobler à l'étude de ce problème est très importante.

Il est apparu à l'évidence que la masse des cotisations — compte tenu de leur assiette — ne pourra plus très prochainement couvrir le montant des prestations. Le rapport sur les options (tome II, page 60) remarque que la situation des finances publiques interdit d'envisager la prise en charge de la *totalité* du déficit des régimes par le budget général. *Et l'exposé du projet de loi indique (tome I, p. 29) : « Les finances publiques auront à faire face... à une augmentation rapide versées aux fonctionnaires par l'Etat et des dépenses d'assistance, ainsi qu'à un changement de dimension du concours à la Sécurité sociale. » Les énonciations autorisent l'espoir, qu'à moins de bouleversements complets dans la structure des régimes, l'Etat envisage de prendre une part dans la couverture du déficit du régime général en particulier. Ce ballon d'oxygène serait le bienvenu. Mais nous considérons à tout le moins indispensable que l'Etat retire au régime général de sécurité sociale le poids des charges indues qui lui ont été imposées et qui se chiffrent à plusieurs milliards par an. Telle qu'elle a été conçue, et telle qu'elle demeure théoriquement encore, la sécurité sociale est une grande mutuelle obligatoire. Elle n'est pas une institution d'assistance. Si on veut la transformer en un organisme d'aide en même temps qu'en une auxiliaire participant activement au financement des équipements collectifs, il faut qu'elle fasse appel à la solidarité nationale et non au seul salaire différé. Mais elle risquerait d'y perdre ce qui lui reste de son autonomie de gestion et, cela, nous ne le souhaitons pas.*

VII. — LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le rapport affirme que la solidarité nationale exige que l'on poursuive le développement des départements d'Outre-Mer pour les amener progressivement à un niveau de croissance en harmonie avec celui des autres départements français.

Votre Commission des Affaires sociales, qui a toujours porté un intérêt vigilant à ces départements que plusieurs de ses membres ont visités à différentes reprises, se félicite de cette orientation.

Il nous est fait remarquer que les quatre départements d'Outre-Mer connaissent depuis 1949 un taux de croissance économique globale aussi rapide que celui de la Métropole (4,5 % par an environ), surtout en ce qui concerne les Antilles. Mais ce développement repose sur une production locale insuffisante, trop peu diversifiée, mais surtout sur le concours des administrations et l'aide financière de la Métropole. De plus, le taux de croissance de la consommation par tête est fortement réduit du fait d'un accroissement démographique dont le moins qu'on puisse dire est qu'il est inquiétant (en particulier à la Réunion).

Il faut ajouter qu'un élément joue en sens inverse : il est notoire que les niveaux de vie des pays industrialisés progressent beaucoup plus rapidement que ceux des pays qui ne le sont pas.

Cette constatation est grave pour les départements d'Outre-Mer.

Si donc on veut éviter que le décalage entre les niveaux de vie entre la Métropole et les départements d'Outre-Mer aillent en s'accroissant il est indispensable d'accélérer très sensiblement le taux de croissance.

Il a été question, lors du débat à l'Assemblée Nationale, d'un taux de croissance global de 9 %. Le Gouvernement n'a pas voulu s'engager dans la voie de la définition d'un taux, mais il a laissé entendre que ce chiffre de 9 % correspondait à ses intentions. Nous émettons l'espoir qu'il pourra être retenu.

L'effort devra surtout être porté sur l'amélioration de la production locale par la modernisation et la recherche d'une productivité accrue des entreprises existantes et par la création d'activités nouvelles. Il est certain que la production sucrière et fruitière tirerait un bénéfice appréciable de son introduction dans les circuits du Marché Commun.

Si cet effort ne satisfaisait pas aux espoirs que certains mettent en lui, alors il faudrait envisager d'avoir recours à des migrations humaines. A la Réunion ce problème se pose dès maintenant : ceux de nos collègues qui se sont rendus dans ce département de l'Océan Indien en sont convaincus et estiment que l'on doit aider à la venue en Métropole de plus de 50.000 Réunionnais — hommes et femmes et même surtout jeunes femmes.

Ceci suppose impérativement que soient réalisées deux conditions :

1° Il faut que soit implantée sur place une formation professionnelle quantitativement et qualitativement efficace. Le développement de l'enseignement technique et de la F. P. A. est dans les D. O. M. encore plus nécessaire qu'ailleurs. Il n'est pas pensable que la main-d'œuvre qui viendra des D. O. M. en Métropole arrive sans aucune qualification. Cela serait une erreur économique et psychologique ;

2° L'accueil en Métropole doit être pensé et réalisé dans des conditions telles que la dignité humaine soit respectée et l'adaptation, pourtant malaisée, facilitée.

Votre Commission a maintes fois réclamé l'*alignement social sur le plan des personnes*. Ceci suppose la réalisation d'une péréquation des prestations sociales servies aux individus et aux familles en Métropole et dans les D. O. M. Ceci suppose aussi la fixation du salaire minimum dans ces départements en l'assimilant automatiquement au S. M. I. G. d'une zone métropolitaine.

Cette mesure a été promise. Nous nous félicitons, à ce sujet, des dispositions du décret du 25 novembre 1964 (paru au *Journal Officiel* du 1^{er} décembre) qui aligne en fait — avec effet du 1^{er} janvier 1965, donc avec un certain décalage — le salaire minimum de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Marti-

nique sur le S. M. I. G. de la plus basse zone d'abattement métropolitaine (— 6 %). L'évolution récente du salaire minimum des D. O. M. s'analyse comme suit :

DEPARTEMENT	TEXTE	MONTANT	DATE D'EFFET
S. M. I. G. horaire à la Réunion.....	Décret du 27/ 6/64.	73 F C. F. A.	1 ^{er} juillet 1964.
	Décret du 25/11/64.	76,175 F C. F. A.	1 ^{er} janvier 1965.
S. M. I. G. horaire aux Antilles et en Guyane.....	Décret du 27/ 6/64.	1,750	1 ^{er} juillet 1964.
	Décret du 25/11/64.	1,8135 F.	1 ^{er} janvier 1965.
S. M. I. G. horaire en métropole :			
Zone 0	Arrêté du 26/ 9/64.	1,9295	1 ^{er} octobre 1964.
Zone — 6 %		1,8135 F.	

En ce qui concerne les *équipements collectifs*, un effort a incontestablement été fait. Mais le catalogue est long des insuffisances et des carences dans le domaine social et sanitaire : pas assez d'hôpitaux généraux, de centres psychiatriques, de sanatoriums, d'hôpitaux hanseniens, de maternités et de dispensaires ; aucun établissement de rééducation fonctionnelle pour les traumatisés, de centres de convalescence pour les travailleurs, pas d'établissement de post-cure ; presque rien pour accueillir les enfants inadaptés et les handicapés physiques ; pas de foyers de jeunes travailleurs, de maisons familiales de vacances, de bases de plein air, de maisons de jeunes, de restaurants populaires, de cantines pour les travailleurs, d'auberges de la jeunesse, de maisons de retraite pour les vieux travailleurs ; trop peu de crèches, de garderies et de jardins d'enfants.

Cette longue énumération, nous pourrions, hélas ! aussi la faire pour un certain nombre de départements métropolitains « sous-développés » eux aussi. Mais les D. O. M. ont un lourd handicap : ils sont loin de tout et leurs habitants ne peuvent bénéficier des équipements des autres départements.

L'effort demandé s'impose d'autant plus dans les D. O. M. que nous devons honorer l'engagement moral que nous avons pris le 19 mars 1946 en votant la loi de départementalisation. Ainsi la France prouverait au monde qu'elle a trouvé et applique la meilleure formule d'aide à de petits territoires sous-développés.

VIII. — CONCLUSIONS

Au terme de ce rapport vous nous permettrez de placer quelques observations sur le point de savoir quand il faut consulter les élus ? A notre avis :

— Il eût fallu déjà les interroger à propos des hypothèses de bases qui constituent les préalables à la rédaction du Plan : les dépenses militaires, l'aide aux pays en voie de développement notamment.

Il conviendrait aussi que les auteurs du projet tiennent compte des désirs maintes fois exprimés par les parlementaires. Les suggestions s'expriment surtout dans les discussions budgétaires et il serait souhaitable que les plus importantes d'entre elles donnent lieu à des études qui, présentées sous forme de variantes, faciliteraient les options générales.

— Le débat actuel représente une procédure satisfaisante et constitue un grand progrès si on la compare à celle qui a présidé à la préparation des plans précédents.

Encore eut-il dû être préparé par des documents ouvrant les options à la décision politique (toutes les options et non seulement les grandes).

— Un temps suffisant doit être prévu pour permettre l'examen détaillé des orientations d'un plan qui engage le pays pour cinq ans.

Cela ne veut pas dire que le Gouvernement ne doive pas indiquer ses propres choix ni les défendre. Les Parlementaires ne prétendent pas faire le Plan, ils n'en ont pas les moyens. Ce qu'ils veulent, c'est connaître les différentes possibilités offertes afin de pouvoir apprécier les raisons qui ont guidé le Gouvernement dans ses choix. Ce qu'ils veulent c'est pouvoir orienter les choix et les discuter efficacement afin de coopérer vraiment à la grande œuvre de l'expansion du pays ; chacun comprendrait mieux ainsi le pourquoi des sacrifices et renoncements que comporte toute grande œuvre.

Le Plan tel qu'il nous est présenté correspond certainement à une entreprise louable et respectable.

Mais les options qu'il comporte ne sont pas clairement dégagées et n'ont pas été présentées aux élus suffisamment tôt pour que ceux-ci puissent agir.

Ils ne peuvent donc pratiquement qu'approuver ou rejeter l'ensemble proposé et formuler des vœux pouvant entraîner quelques rares retouches.

En demandant à se prononcer sur les vrais problèmes du Plan, les élus n'ont pas revendiqué une tâche facile et susceptible de leur attirer des électeurs. Entre les différentes formes de progrès social, les différentes tâches de l'Etat, tous les investissements souhaitables, le choix est souvent douloureux. Etre obligé d'assigner une limite aux efforts en matière d'éducation nationale, de santé publique ou de hausse du niveau de vie, assigner une juste place aux impératifs de la sécurité nationale et de la solidarité internationale, n'est pas un rôle enviable.

Choisir au grand jour est une leçon de maturité politique qui engage réellement le pays, car le pays ne fournit à fond que les efforts qu'il a lui-même décidés.

Les élus doivent donc être placés clairement devant leurs responsabilités pour être en mesure de les assumer pleinement.

*

* *

1964 est l'année essentielle dans la préparation du V^e Plan. C'est maintenant que sont opérés les grands choix dont va dépendre l'évolution de notre économie. Certains choix débordent même largement l'échéance 1970 et influent déjà sur ce que sera la France de 1985. C'est dire que tous les Français y sont directement intéressés.

Le Plan présente un grand avantage : celui d'éclairer l'avenir, d'en faire apparaître les difficultés, les contraintes qui vont jalonner la route, les problèmes qu'il faudra résoudre :

— celui de l'emploi, par exemple, à la suite des fusions d'entreprises entraînées par la mise en place du Marché Commun et par l'exode rural ;

— celui du développement des villes, des écoles, des logements, des établissements sanitaires et sociaux, rendu aigu par

l'essor démographique qui portera la population française aux environs de 60 millions d'habitants en 1985. Et bien d'autres problèmes encore.

Ce sont autant de questions que nous pose l'évolution du pays et auxquelles le Plan doit apporter réponse :

Mais le Plan n'est pas une chose sacrée, c'est une œuvre humaine susceptible d'erreur et comportant une certaine dose d'incertitude. M. Massé, lui-même a pu déclarer : « Il n'est pas possible de prédéterminer d'une manière rigide, et quatre ou cinq ans à l'avance, l'évolution économique ».

Ainsi, le Plan éclaire l'avenir et montre les grands problèmes qui se poseront mais ne propose pas de formule magique pour les surmonter. Il ne doit pas y avoir de « mystique du Plan » et il est toujours possible de contester certaines de ses orientations.

*
* *

En fait, le V^e Plan se présente avec des équilibres fragiles.

Il se heurte aux inconnues que constitue le marché international et qui risquent de rendre caduques les prévisions élaborées.

Il se place en rupture complète avec les caractéristiques de notre économie depuis 1945 et devra vaincre les habitudes données par l'inflation aux Français qui voient croître régulièrement leurs revenus apparents à un taux supérieur au taux initialement retenu. Or, arracher à la consommation ce qu'il faut pour rajeunir le Pays, faire admettre aux salariés qu'ils doivent se sacrifier pour la reconstitution des profits des entreprises, estimés nécessaires aux investissements, tout cela représente certainement une chose difficile.

On comprend que les organisations syndicales, familiales et sociales se montrent réticentes. Elles savent que la France est prospère et que l'utilisation de sa richesse la place dans le peloton de tête des grandes nations modernes pour le nombre d'automobiles par habitant, pour le P. M. U. et la Loterie nationale ; mais hélas dans le peloton de queue des nations modernes pour le logement, l'enseignement, la recherche et le taux de la mortalité. Alors elles se demandent où est la hiérarchie des besoins et elles craignent qu'aucune modification profonde ne soit apportée si on ne s'engage résolument vers une réforme des structures.

A vrai dire, l'inventaire des besoins devrait être l'occasion de cette grande explication publique et démocratique où l'on ferait découvrir à tous les Français l'ampleur des problèmes à résoudre.

Mais qui aura le courage de dire aux citoyens de ce pays qu'il faut bâtir, coûte que coûte, neuf millions de logements d'ici 1980 et que, de la solution de ce problème, dépend le bonheur de centaines de milliers de ménages sans toit et des jeunes qui vont arriver à l'âge du mariage ?

Qui aura le courage de dire aux Français que si nous voulons résoudre d'une façon normale le problème de l'enseignement, il faudrait investir, dans les cinq prochaines années, trois ou quatre fois plus d'argent que depuis 1960 ?

Qui aura le courage de dire aux Français que si nous voulons créer un équipement sanitaire approprié à leurs immenses besoins, que si nous voulons donner à la France un équipement social indispensable aux familles, aux jeunes, aux personnes âgées, à l'enfance inadaptée, aux infirmes, il faudrait quinze fois plus de crédits jusqu'en 1970 que ceux utilisés durant le IV^e Plan ?

Qui aura le courage de reconnaître publiquement que des ménages aux revenus modestes n'achètent encore en quantité suffisante, ni viande, ni fruits, ni légumes verts, sans parler de l'habillement ?

Qui aura le courage de dire aux Français combien est insultante pour une nation moderne la misère des personnes âgées, la pauvreté de larges couches de la population comparée au luxe scandaleux de certains ?

Voilà ce qui devrait être publiquement proclamé afin que les citoyens connaissent le dossier de la planification et que les Français sachent que leurs besoins prioritaires ne sont pas toujours à considérer dans la masse des produits déversés sur le marché et soutenus par une publicité adroite, insidieuse, permanente, persuasive, dont les effets vont en sens inverse de ce que souhaite le Plan. Ceci serait sûrement plus efficace et plus sain que les « satisfecit » et les allusions permanentes à la prospérité que nous connaissons.

Certes, une économie créatrice de biens orientée vers les véritables besoins des êtres humains exige des efforts, des disciplines et une morale. Ceci devrait être le fait de la planification française si cette planification veut apporter une espérance aux hommes et un exemple au monde.

1985, horizon éloigné et pourtant bien proche de nous. Il s'agit de notre bonheur, plus encore de celui de la génération qui suit et dont nous sommes responsables.

Par ses choix, le Plan traduit en fait le visage d'une civilisation. Or, nous voulons que celle-ci ne soit pas seulement une civilisation de confort, mais aussi et surtout de solidarité collective, soucieuse de l'épanouissement de l'Homme, effaçant toutes les zones de pauvreté. Nous voulons qu'elle ne soit pas une civilisation superficielle, celle du « gadget » comme certains le craignent, mais une civilisation de progrès humain et de justice sociale, véritablement à la Française.

Puisque M. le Premier Ministre a déclaré à l'Assemblée Nationale : « Nous sommes décidés à faire du Plan un instrument de justice sociale et de progrès humain, en même temps que de développement économique », nous attendons maintenant que ceci se réalise dans les actes.

Votre Commission des Affaires sociales a constaté les faiblesses et les insuffisances sociales du Plan qui nous est soumis. Elle les a soulignées avec force et demande au Gouvernement d'en tenir compte dans la préparation définitive du V^e Plan.