

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 16 novembre 1965.

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 du Plan de développement économique et social,

Par M. Roger MENU,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Les principales options qui commandent la préparation du V^e Plan ont été soumises à votre attention en décembre 1964. Le Sénat a formulé ses observations, ses critiques et ses conseils puis a voté le texte qui lui était proposé par 187 voix contre 75. C'est dire qu'il était fermement attaché à l'idée de planification.

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, Lucien Grand, Roger Lagrange, vice-présidents ; Marcel Lambert, Louis Roy, François Levacher, secrétaires ; Hubert d'Andigné, Emile Aubert, Marcel Audy, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Maurice Bayrou, Daniel Benoist, Lucien Bernier, Raymond Bossus, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, André Bruneau, Omer Capelle, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Marcel Darou, Michel Darras, Adolphe Dutoit, Abel Gauthier, Paul Guillaumot, Louis Guillou, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Paul Levêque, Robert Liot, Henri Loste, Georges Marie-Anne, André Méric, Léon Messaud, Alain Poher, Alfred Poroï, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Thorez-Vermeersch, M. Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1617, 1637, 1638, 1644, 1656 et in-8° 424.

Sénat : 38, 40, 41 et 56 (1965-1966).

Depuis, le Gouvernement a saisi le Conseil Economique et Social, par lettre en date du 30 juillet 1965, du projet de rapport général sur le V^e Plan. Après discussion, toutes sections consultées, cette Assemblée a formulé son avis au cours des séances des 28, 29 et 30 septembre 1965, ne cachant pas ses craintes et demandant instamment au Gouvernement de « modifier le texte, avant de saisir le Parlement, dans le sens des critiques et propositions exprimées dans l'avis relativement au contenu social du Plan, au financement des investissements, à la recherche scientifique, technique et de développement, aux équipements collectifs, aux aspects régionaux et aux indicateurs d'alerte.

« En ce qui concerne les incertitudes extérieures, le Conseil Economique et Social insiste sur le fait que le Plan a été conçu « dans l'optique d'une poursuite de la politique européenne » et que des modifications profondes devraient être apportées au Plan si le développement de la C. E. E. était durablement interrompu ».

Puis le Gouvernement a déposé le Plan devant l'Assemblée Nationale qui l'a adopté par 283 voix contre 184.

Nous sommes maintenant saisis d'urgence et devons nous prononcer dans les plus brefs délais.

Malgré les conditions difficiles de la discussion, hâtive et précipitée, venant après une discussion budgétaire épuisante, nous devons constater que pour la première fois, le Parlement est appelé à examiner un Plan à long terme avant sa mise en œuvre. Il avait, en effet, émis son vote sur le IV^e Plan, plusieurs mois après son entrée en application.

Ceci est un objet de satisfaction qui n'est pas négligeable et que je me plais à souligner. Comme je tiens à rendre hommage à la petite équipe du Commissariat général au Plan et à M. Pierre Massé, Commissaire général du Plan d'Equipement et de la Productivité, pour le travail qu'ils ont réalisé.

CADRE DU PLAN

L'objectif fondamental du V^e Plan est « d'asseoir sur des bases solides la capacité concurrentielle de notre économie, en vue de préserver son indépendance, d'assurer son expansion dans l'équilibre et de faire d'elle le support d'un progrès social réel et durable », lisons-nous dans l'introduction.

Le taux d'expansion est fixé à 5 % par an, comme le prévoyaient les options. Il est inférieur à celui du IV^e Plan qui était de 5,50 %.

Mais la *consommation privée* aura une progression moins rapide que celui du *produit intérieur brut*. Ceci a été jugé nécessaire pour faciliter les investissements productifs et les équipements collectifs, ce qui est bien. Le taux de progression est de 3,50 % par an et par tête ce qui, dit le rapport, permettrait s'il était maintenu « une augmentation de 50 % du niveau de vie en douze ans et un doublement en vingt ans ».

Par rapport au projet de loi sur les options, le texte du projet du V^e Plan comporte :

a) Des objectifs en hausse :

- pour le solde de la balance extérieure ;
- pour les achats militaires ;
- pour le relèvement de l'investissement productif (de 53 à 56 millions de francs) ;
- pour le programme de logements, 480.000 en 1970 ;

b) Des objectifs en baisse :

- pour les équipements collectifs, amputés en un milliard ;
- pour la croissance du revenu agricole moyen par exploitation, dont le taux de progression est ramené de 5,30 - 5,50 % (pourcentage indiqué dans la loi sur les options) à 4,80 %.

En outre, le texte du projet du V^e Plan comporte l'exposé des moyens par lesquels le Gouvernement prévoit d'obtenir la réalisation du Plan. Un long chapitre traite de l'épargne dont le développement est apprécié comme objectif majeur du Plan.

Au cours de la discussion de la loi sur les principales options, en décembre 1964, j'avais eu l'occasion de faire part des craintes exprimées par la Commission des Affaires sociales du Sénat. Après avoir souligné avec force les faiblesses et les insuffisances sociales du projet qui nous était soumis, nous demandions au Gouvernement d'en tenir compte dans la préparation définitive du Plan.

C'est ce que nous allons examiner soigneusement maintenant en nous limitant volontairement au contenu social du Plan.

L'EMPLOI

Au cours des trois dernières années, la population active disponible s'est accrue fortement du fait des rapatriements d'Algérie et d'une immigration importante de travailleurs étrangers. Aussi il est dit que de 1965 à 1970 « cet accroissement se poursuivra à un rythme relativement modéré dans lequel l'accroissement naturel de la population française aura une plus large part ».

Pour les activités non agricoles, l'augmentation des ressources de main-d'œuvre se définirait ainsi :

Accroissement naturel de la population active..	325.000
Immigration nette de travailleurs.....	325.000
Diminution de la population employée dans l'agriculture	585.000
<hr/>	
Total	1.235.000

Nous ne contestons pas les chiffres, mais la diminution de la population employée dans l'agriculture apparaît désespérante. Nous ne prétendons pas que l'exode rural puisse être totalement arrêté. Dans une large mesure il a été une nécessité au moins autant qu'une calamité. Toutefois, une moyenne annuelle de 115.000 personnes représente un transfert considérable de population. Cela correspond à un vieillissement de la population rurale au moment où le Plan prévoit l'accroissement des cultures maraîchères, horticoles et de l'élevage qui exigent une main-d'œuvre nombreuse.

Le rapport insiste ensuite sur ce qu'il appelle « les imperfections » naturelles du marché du travail : « manque de transparence, manque de fluidité ».

Le premier objectif d'une politique active de l'emploi, dit le rapport, doit donc être d'éclairer les 600.000 jeunes gens qui entrent chaque année sur le marché du travail et les quelques millions de travailleurs qui, chaque année, changent d'emploi.

Ceci implique :

— que soient données des informations objectives régulièrement mises à jour ;

— que soient développés et articulés entre eux les services d'orientation ou de conseils professionnels. Ceci amènera la création d'un corps de « professeurs conseillers » en contact permanent avec les élèves et le développement considérable des services de conseils professionnels accessibles aux adultes. Cette mission échoit au Ministère du Travail qui aura, nous le craignons, du mal à trouver les personnes compétentes et désintéressées en ne leur offrant que des traitements dérisoires ;

— que soient développé un réseau de services de placement ;

— que soit entrepris le regroupement des locaux où sont installés les divers organismes remplissant des fonctions d'information professionnelle, de conseils d'orientation et de placement.

Puis le rapport ajoute que tous ces moyens seraient sans doute insuffisants pour résoudre les problèmes que peuvent parfois poser les cas de licenciements collectifs nombreux entraînés par la fermeture ou la régression d'activité d'établissements importants. Ceci implique la participation du Fonds National de l'Emploi récemment créé.

Le rapport insiste aussi sur la nécessité de développer la « Formation professionnelle des adultes ». Les investissements prévus dans ce domaine s'élèveront à 625 millions de francs pour les cinq années du Plan. La capacité de formation de l'ensemble des centres de F. P. A. sera ainsi portée de 51.500 à 74.500 stagiaires par an. 50 à 55 % des sections nouvelles seraient ouvertes dans l'Ouest, ce qui correspond sans doute aux besoins de cette région, mais laisse réellement peu de chose pour les autres.

Développer la formation des hommes.

Après avoir constaté « que l'amélioration de la qualification des travailleurs est un des facteurs principaux de la croissance » et la nécessité de développer la formation des hommes, le rapport indique :

A ce point de vue, la réforme de l'enseignement en cours de réalisation est caractérisée par une « *despécialisation* » de l'enseignement technique. Ce dernier conduira les élèves à divers niveaux de formation sans chercher à obtenir l'adapta-

tion précise à un métier ou à un poste de travail. Puis encore schématiquement il appartiendra au Ministère de l'Education nationale de conduire les actions de formation aboutissant à divers paliers en correspondance aux niveaux de qualification technique. La profession, en liaison avec les ministères de tutelle, prend en charge des actions d'adaptation de durée très courte, celles qui rendent aptes à l'exercice d'un métier donné les adolescents formés par l'école... Il conviendra de mener à tous les niveaux une politique d'adaptation et de spécialisation professionnelles. Le financement des actions correspondantes pose des problèmes liés notamment à la réforme de la taxe d'apprentissage.

Nous touchons à un point essentiel : la formation des hommes et le rôle de l'enseignement technique.

Sur ce sujet le Plan propose essentiellement la « déspecialisation » de l'enseignement technique, avec, en sens inverse, la déversification des autres enseignements du second degré.

Nous estimons que la formation professionnelle doit effectivement être polyvalente. Si les professions et les entreprises peuvent être appelées, comme le suggère le Plan, à apporter les spécialisations nécessaires au dernier stade de la formation, l'exigence que celle-ci ait une base polyvalente pour être adaptable, implique que la répartition des tâches soit faite dans le sens d'un développement beaucoup plus large et prioritaire de l'Education nationale, notamment pour l'enseignement technique. Il ne peut s'agir en aucun cas pour l'Etat de se décharger de sa tâche sur les professions. La rédaction du Plan, assez générale, et au niveau des intentions et des recherches, a soulevé certaines inquiétudes à cet égard, nous les partageons amplement.

Le problème des jeunes de quatorze à dix-sept ans « qui ne reçoivent aucune formation autre que celle de l'enseignement du premier degré », suivant les termes du Plan, est certainement important, car ils représentent, chaque année, le tiers d'une classe d'âge. Il nous apparaît toutefois qu'aucune mesure n'est proposée et que les structures d'accueil nouvelles préconisées se situent uniquement au niveau des intentions.

*
* *

L'emploi m'amène à parler de la **régionalisation**. Car avec M. Maurice Lemaire dans son exposé du 3 novembre à l'Assemblée Nationale, nous constatons : « Tout en haut de l'échelle économique et humaine, l'immense complexe parisien avec ses débordements et ses pointes tentaculaires. Chacun sent aujourd'hui le besoin de la maîtriser. Le plan prévoit seulement de le modérer en raison de la

montée prévue des métropoles régionales. Métropoles régionales, nous en sommes pleinement d'accord mais, de grâce, ne renouvelons pas en province le phénomène parisien car on n'aurait rien équilibré, mais déséquilibré davantage. Craignons, par-dessus tout, de nous enfoncer dans l'absurde ».

La cause réside dans l'expansion ultra-rapide des activités tertiaires et il est facile de constater que la région parisienne possède, et de loin, le plus fort pourcentage d'emploi dans les industries en forte expansion et le plus faible dans les industries en récession.

Ce n'est pas ma place de parler de ces choses, mais il est un fait certain que si nous voulons rééquilibrer le pays, il convient de décongestionner Paris et même les métropoles régionales et de demander une révision urgente des incitations à la décentralisation, aux implantations industrielles nouvelles, comme aux reconversions.

Réduction du temps de travail.

Peut-on parler de l'emploi sans parler du temps de travail et de la réduction des horaires ?

Le Plan est très peu explicite sur ce sujet. Il se contente de confirmer les prévisions du rapport sur les options à savoir : abaissement de soixante à cinquante-quatre heures de l'horaire maximum autorisé et réduction spontanée (c'est-à-dire non obligatoire) de l'horaire hebdomadaire qui atteindrait 1 h 30 en 1970.

J'avoue ne pas très bien comprendre que ceci puisse se passer dans le même temps, où on estime que le chômage, évalué à 350.000 personnes en 1970, serait légèrement accru par rapport à ces dernières années ».

Certes, je sais que la pyramide des âges fait qu'il y a actuellement 100 personnes actives pour 151 inactives et qu'il y aura en 1970, 100 personnes actives pour 154 inactives (document p. 10). Il convient donc de rester très prudent. Mais ceci n'est-il pas compensé et au-delà par l'automation et l'accroissement permanent de la productivité ?

La Commission des Affaires sociales maintient son avis antérieur qu'une impulsion particulière doit être donnée par les pouvoirs publics. Une telle intervention est justifiée par les valeurs de santé, de promotion sociale, de vie familiale qui sont en jeu, elle est rendue possible par le progrès technique dont l'accélération constante n'est pas prise en considération par le projet du Plan.

D'autre part la Commission constate qu'il n'est nullement parlé de la journée continue, ni du travail à temps partiel, aussi elle maintient la demande formulée lors de la discussion des options que soient réellement et sérieusement mises à l'étude, en étroites liaisons avec les organisations syndicales et familiales, les mesures propres au développement de la journée continue et du temps partiel.

De plus, le Plan reste muet sur l'âge de la retraite et sur les activités dites du troisième âge. Le Sénat, à plusieurs reprises a pourtant suggéré que soit étudiée par priorité, la réduction de l'âge de retraite des femmes qui, normalement, devrait être abaissé à soixante ans. Si ce n'est pas possible, et cela devrait l'être, que le taux d'invalidité soit réduit pour permettre aux femmes malades de bénéficier d'une retraite anticipée.

Le plein emploi.

L'examen détaillé des documents dont nous disposons, nous amène à nous demander si le V^e Plan ne serait pas un plan de sous-emploi, plutôt que de plein emploi. Il nous est expliqué que « la confrontation entre les prévisions de ressources de main-d'œuvre laisse à penser que, d'ici à 1970, le marché du travail connaîtrait une situation moins tendue qu'en 1962 » (1).

Par ailleurs, il est prévu (2) que :

L'équilibre de l'emploi s'établirait en 1970 avec un chômage de 350.000 personnes légèrement supérieur à celui de 1962 représentant 1,6 % de la population active. L'effectif de la population active potentielle en 1970, diminué d'un chômage de 350.000 personnes, excède de 260.000 unités l'emploi prévu pour la même date. Cet écart de 260.000 peut être interprété comme un léger fléchissement des taux d'activité au-dessous du niveau correspondant au prolongement des tendances du passé ; il apparaît alors comme le corollaire d'une situation relativement détendue du marché du travail au cours et au terme d'une période caractérisée par un taux de croissance de 5 %. Mais il n'est pas exclu que l'atténuation de la pénurie de main-d'œuvre modifie quelque peu le comportement des employeurs et que ceux-ci recrutent du personnel supplémentaire.

Ceci revient à dire que l'on se résigne à nous présenter un plan qui admet un ajustement à l'offre d'emploi — c'est-à-dire le sous-emploi en particulier pour les jeunes, les femmes et les travailleurs d'un certain âge — de 260.000 personnes en 1970, auquel s'ajoute

(1) Documents annexes (p. 39).

(2) Documents annexes (pp. 42 et 43).

un chômage frictionnel (1) affectant 350.000 travailleurs, chiffre qui nous paraît énorme. Ainsi est-il admis que l'économie française s'accommodera d'un excédent de population active de 610.000 personnes.

Cette perspective d'un avenir sombre nous paraît acceptée par les auteurs du Plan avec un peu trop de sérénité, comme si cette réserve de chômeurs était l'une des conditions d'une économie en expansion souple.

Aussi est-ce sans surprise que nous avons pris connaissance de la définition de l'un des cinq indicateurs d'alerte, celui concernant le sous-emploi :

Pour le sous-emploi, un nombre de personnes à la recherche d'un emploi, dans la définition du recensement et compte tenu des structures actuelles de l'emploi, égal ou supérieur à 2,5 % de la population active, dont l'indicateur serait un nombre de demandes d'emploi non satisfaites déposées dans des bureaux de main-d'œuvre, calculé au début de chaque année en fonction de l'évolution constatée du rapport entre les demandes d'emploi non satisfaites et les personnes à la recherche d'un emploi au sens du recensement. L'indicateur ne fonctionnerait que si la limite est dépassée pendant trois mois consécutifs.

Cette mystérieuse définition recouvre des notions qui méritent d'être explicitées. Les personnes à la recherche d'un emploi dans la définition du recensement sont les personnes déclarant, lors d'un recensement général ou d'une enquête sur l'emploi, être à la recherche d'un emploi et ne pas avoir travaillé dans la semaine précédente. « Compte tenu des structures de l'emploi » signifie en réalité : compte tenu de l'efficacité des services de main-d'œuvre et de l'habitude qu'ont au moment considéré les travailleurs de s'y présenter ou non lorsqu'ils sont sans travail.

Le deuxième indicateur dont il est question serait un coefficient, fixé au début de chaque année en fonction d'une évolution supposée, par lequel on multiplierait le seul chiffre officiellement connu et facilement utilisable : celui des demandes d'emploi non satisfaites.

En définitive, l'indicateur d'alerte du sous-emploi, si savamment calculé, ne se déclencherait que si l'on constatait pendant trois mois consécutifs que 2,5 % de la population active (20.760.000 personnes), soit plus de 520.000 personnes, sont provisoirement sans emploi (déduction faite des 260.000 ajustements à l'offre d'emploi).

(1) Le chômage frictionnel résulterait du délai dont s'accompagnent les changements d'emploi.

Votre Commission considère que ce chiffre est beaucoup trop élevé et que les mécanismes d'alerte devraient jouer beaucoup plus tôt, traduisant plus rapidement un dangereux fléchissement de l'économie.

Nous estimons qu'une certaine régionalisation du mécanisme devrait permettre la mise en jeu de mesures de compensation locales en cas de distorsions régionales.

Cette notion d'indicateur d'alerte paraît bonne, mais le caractère trop global et le niveau trop élevé qui est retenu pour celui du sous-emploi paraissent à votre Commission lui retirer tout caractère social.

LA REPARTITION DES FRUITS DE L'EXPANSION ET DU PROGRES

L'objectif choisi pour la production intérieure brute en 1970 est de 432 milliards de francs 1960 soit une progression de 27,5 %, ce qui correspond au taux moyen annuel de 5 %.

La consommation des ménages, qui représente à elle seule environ 70 % des emplois de la production intérieure brute, voit une progression de 24,5 % dans le même temps.

Mais le Plan ne se ramène pas entièrement à des équilibres en volume. Encore faut-il que le jeu combiné des actions publiques et des comportements individuels permette à ces équilibres de se réaliser sans tensions excessives au travers de « prix stables dans leur niveau et concrets dans leur structure ».

A ce sujet le Plan fait état d'une augmentation des prix de l'ordre de 1,5 % l'an. Mais il constate le ralentissement de l'expansion constaté en 1965 (+ 2,5 %) qui se conjugue avec une hausse encore trop rapide des prix (+ 2,3 %). Il faudra donc une volonté féroce pour maintenir les taux d'expansion et il n'est pas dit que le Plan puisse partir sous les meilleurs augures.

Les salaires.

Les salaires annuels par tête à qualification inchangée doivent croître de 2,8 % et, tous glissements catégoriels compris, de 3,3 % par an en moyenne.

Mais ce qui compte c'est le pouvoir d'achat.

Pour les salaires du secteur privé, l'augmentation du pouvoir d'achat est difficile à chiffrer, car si les hausses de salaires ont été, dans les années récentes, plus élevées que dans le secteur public, la diminution des heures supplémentaires a durement touché un grand nombre de catégories.

Par contre ceci est plus facile en ce qui concerne les fonctionnaires. C'est ainsi qu'en 1965 leurs traitements ont évolué de 4 %, mais comme les prix monteront de près de 3 %, on voit immédiatement ce qui reste.

Mais la situation est encore plus dramatique pour les salariés rémunérés au S. M. I. G. Leur pouvoir d'achat du 1^{er} janvier 1963 au 1^{er} septembre 1965 a augmenté de 1,80 % en trente-deux mois augmentation du S. M. I. G. 11,1 %, augmentation des indices de prix à la consommation — 259 articles — 9,3 %).

Au cours de la discussion de la loi d'options, j'ai eu l'occasion de montrer le taux comparé du S. M. I. G. et l'évolution du salaire horaire moyen d'après les enquêtes trimestrielles du Ministère du Travail. En partant d'une base 100 en 1961, on trouvait un écart de 10 % en moins, quatre ans après.

Pourquoi le projet de loi qui nous est soumis ne comporte-t-il rien de précis en ce qui concerne la rémunération de cette catégorie sociale la plus défavorisée ?

De plus, le pouvoir d'achat des salariés risque d'être amputé par certaines dispositions figurant dans le projet :

— le projet de V^e Plan comporte, au moins, une orientation vers l'augmentation des charges fiscales, tant pour les impôts d'Etat que pour la fiscalité locale ;

— les plans d'épargne dans les entreprises, qui sont conçus sous une forme individuelle et volontaire, mais risquent de prendre de plus en plus une forme collective et autoritaire ;

— les opérations « vérité des prix » tant pour les services publics que pour le logement.

Un chapitre sur les « retraites complémentaires » a eu le don d'irriter considérablement les cadres. On le comprend volontiers. Aussi nous estimons inutile l'allusion à un certain retour au système de capitalisation, complètement inadapté à la gestion de fonds pour lesquels aucun risque inhérent à tout placement financier ne peut être accepté.

En second lieu, l'utilisation des réserves des régimes complémentaires de retraites doit, à notre sens, rester entièrement à l'initiative de l'organisation paritaire de gestion, dans le cadre des règles fixées par le Ministère du Travail et non pas être *a priori* orientée sur un financement complémentaire des investissements.

Revenu agricole.

Le V^e Plan prévoit une croissance de 4,8 % par an du revenu agricole moyen par exploitation, en francs constants. Mais cette réduction de 0,5-0,8 point par rapport à la loi sur les oppositions n'est pas justifiée dans le texte même du projet du Plan : celui-ci fait seulement état d'études plus approfondies, effectuées au cours des six premiers mois de 1965, études que nous ne connaissons pas.

Avec le Conseil Economique et Social nous croyons volontiers que « la situation des agriculteurs en 1970 par rapport à celle des salariés ne comporterait aucune amélioration par comparaison avec la situation qu'ils avaient au début du V^e Plan ». La base du V^e Plan — l'année 1965 — correspondant à un niveau faible du revenu agricole.

On peut estimer ensuite que les charges de l'agriculteur croîtront plus vite que ne l'indiquent les hypothèses retenues par le Plan par suite de la hausse des prix des services, des prix des aliments de bétail notamment et des charges sociales.

De plus, les prix agricoles à la production, qui devaient d'après la loi sur les options, augmenter de 1,1 % par an, ont vu leur croissance limiter à 0,4 % par an dans le projet du V^e Plan.

Ainsi, sans mesures nouvelles non prévues par le Plan, la précision d'une progression de 4,8 % du revenu agricole ne pourra être obtenue ; elle n'est d'ailleurs pas garantie. Une promesse formelle risque, selon toute probabilité, d'aboutir à un espoir déçu.

Artisanat.

L'absence de publication des textes réglementaires instituant le titre « d'artisan en son métier » et de « maître artisan » rend impossible toute reconnaissance officielle de leur qualification professionnelle et toute sélectivité dans l'octroi des crédits destinés à ce secteur.

D'autre part, le projet du V^e Plan est muet sur l'institution d'un système de prévoyance pour les non-salariés.

La politique des revenus et les structures.

Compte tenu des débats qui se sont déroulés tant à la Conférence des revenus qu'au sein du Conseil Economique et Social, le Gouvernement a estimé qu'il n'était pas possible d'envisager pour le moment l'application d'une politique contractuelle des revenus.

En revanche, il mettra progressivement en œuvre une politique éducative des revenus établie à la suite de la Conférence des revenus, soit, des mesures sagement échelonnées favorisant la prise de conscience sans laquelle rien de durable ne pourrait être accompli.

C'est donc bien timidement que l'on s'oriente dans cette voie. Ceci se comprend aisément quand on sait qu'il est plus facile de maîtriser les revenus salariaux que les autres (profits, revenus de toutes catégories sociales et les dépenses de l'Etat).

Puisqu'un centre d'étude des revenus doit être créé, nous considérons comme essentiel qu'il définisse :

— les conditions dans lesquelles les bas salaires, les prestations familiales et sociales, les allocations aux personnes âgées, bénéficieront des progrès de l'expansion économique ;

— une action régionale active impliquant l'implantation d'entreprises publiques dans les régions sous-développées, le contrôle et l'orientation des investissements privés, la mise en place d'une Caisse nationale d'investissements.

Ces objectifs de solidarité nationale devront être les conclusions prioritaires de la « Conférence des revenus », laquelle serait sans objet si elle ne précisait les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités scandaleuses existant dans la répartition actuelle du revenu national.

LES TRANSFERTS SOCIAUX

Une étude même rapide du niveau de vie des Français laisse immédiatement apparaître la place privilégiée qu'il convient de faire aux prestations sociales dont nous évoquerons l'ensemble sous le terme plus large de transferts sociaux.

A vrai dire — et avant la lettre — les transferts sociaux ont représenté la première politique des revenus que la France ait connue. Essentiellement partie différée du salaire, et redistribués selon des critères préétablis, ils ont permis et permettent d'améliorer la situation des travailleurs ayant à faire face aux plus lourdes charges : familles nombreuses ou maladies. Ils ont, par là même, atténué les poussées revendicatrices salariales qui n'auraient pas manqué de s'exprimer si les travailleurs n'avaient eu comme ressources que leurs salaires propres — sans les allocations familiales, les prestations en espèces ou en nature de l'assurance maladie, maternité, invalidité ou les retraites et allocations de vieillesse.

Depuis la Libération cette protection sociale des travailleurs s'est peu à peu étendue. Le dernier secteur qui en a bénéficié est celui des exploitants agricoles. Et nous pouvons regretter que les entraves mises à sa généralisation laisse actuellement encore hors de son champ d'application certaines catégories professionnelles qui réclament une protection, en particulier contre le risque de la maladie.

Mais cette généralisation progressive — on évalue à 88 ou 90 % de la population totale le nombre des personnes couvertes par un régime obligatoire de protection contre la maladie — n'a pas été sans entraîner des charges financières importantes en augmentation constante et une évolution dans le comportement des intéressés.

Nous avons longuement évoqué lors de la discussion des options du V^e Plan l'inquiétante progression des dépenses entraînées par cette évolution. La situation est arrivée au point de rupture :

— le régime général de la Sécurité sociale connaîtra vraisemblablement, en 1966, un déficit de l'ordre de 1.300 à 1.400 milliards d'anciens francs ;

— le budget annexe des prestations sociales agricoles, dont l'équilibre est chaque année un périlleux exercice comptable, représentera, en 1970, le cinquième du revenu total des agriculteurs français.

Cet état de chose n'est pas nouveau. Il était prévisible et l'alarme a été donnée de tous côtés depuis plusieurs années déjà. L'optimisme de commande a fait place à l'ère des commissions d'études. La dernière en date, constituée en mai dernier au Commissariat général au Plan à la demande du Conseil Economique, la Commission des transferts sociaux n'a pas achevé ses travaux. Elle étudie les conséquences sociales, économiques et financières d'une progression de 38-40 % des prestations sociales au cours du V^e Plan.

Le Plan qui nous est présenté fait donc l'impasse totale sur l'ensemble du problème des transferts sociaux. Il nous est simplement annoncé qu'au vu des conclusions de ladite commission, le Gouvernement pourra être amené à présenter un rapport complémentaire au Parlement.

Lors des débats à l'Assemblée Nationale M. le Commissaire général du Plan a bien voulu indiquer que le V^e Plan maintient pour les prestations sociales l'indice 138-140 mais que « ce maintien n'a pas à proprement parler le sens d'une validation ». Si le respect du chiffre des options entraînait des conséquences inattendues et si une modification du chiffre se révélait nécessaire le Parlement serait saisi, le moment venu, d'un additif au projet de V^e Plan.

Pour sa part, M. le Premier Ministre a donné l'assurance, au cours de ce même débat, que « de toutes manières les solutions qui seraient proposées ne sauraient toucher aux droits de ceux pour qui la protection sociale est une nécessité et constitue un devoir de la collectivité nationale ».

Ces déclarations, dont nous prenons acte, ne suffisent pas à nous rassurer.

De surcroît les deux seuls renseignements que nous ayons quant au sens probable de l'évolution recouvrent une menace :

— l'indice 138-140 représente inévitablement un freinage puisque la simple évolution des régimes sur les bases actuelles conduirait à un indice 145. Les localisations de ce freinage ne sont pas encore connues et le Gouvernement — qui ne nous a pas fait savoir lors du vote du budget pour 1966 comment il comblerait le déficit de l'exercice en cours et du prochain — ne semble pas pressé

de les faire connaître. Cette incertitude ne permet même pas d'envisager à quelle date les commerçants et artisans se verront doter du système de protection sociale qu'ils réclament avec une insistance justifiée ;

— la seule prestation à laquelle le présent projet de loi fait allusion est l'allocation logement. Ce qui en est dit n'est pas pour nous rassurer (1).

Du point de vue de la politique de l'habitation, l'allocation logement a perdu beaucoup de son efficacité au cours de ces dernières années du fait en particulier du maintien de plafonds trop bas pour la prise en compte du montant des loyers ou des charges financières supportées. Les modalités de calcul de cette allocation seront révisées de telle sorte que, d'une part, elle ne profite qu'à ceux qui en ont réellement besoin sans aller au-delà de ce qui est indispensable et que, d'autre part, le montant minimum des sommes versées ne soit pas sans rapport avec le coût de sa gestion.

Certes, il nous est annoncé un relèvement des plafonds de prise en compte des loyers, mais aussi une plus grande sélectivité dans le choix des attributaires de cette allocation. Devons-nous voir là l'amorce d'une nouvelle politique sélective dans l'octroi des prestations familiales ?

*
* *

Votre Commission des Affaires sociales considère que la lacune qu'avoue le projet qui nous est présenté concernant les prestations sociales, leur évolution et leur financement, lui retire le caractère d'un Plan.

S'agissant d'un secteur qui représente chaque année un montant de prestations supérieur au budget de l'Etat, nous estimons, avec le Conseil Economique, qu'il est impossible de définir une politique économique, sociale et financière sans tenir compte de cet élément qui est à la fois une charge et une condition du développement.

(1) Documents annexes (p. 268).

LES EQUIPEMENTS COLLECTIFS

Tant dans le projet de loi sur les options que dans le projet de loi portant approbation du V^e Plan, l'accent est mis sur l'importance des équipements collectifs qui doivent croître environ deux fois plus vite que la production et que la consommation privée.

Mais, par rapport aux options, l'objectif total des équipements collectifs a été ramené de 21 milliards à 20 milliards pour 1970 (aux prix de 1960) avec un indice de volume pour la période 1965-1970 de 154-155.

Le **logement** fait l'objet d'un chapitre spécial : dans les options il était porté pour un indice 134-135 avec une prévision pour 1970 de 24 milliards (francs 1960) ; il s'est vu doter dans le projet d'approbation d'une prévision en augmentation de 2 milliards (26 au lieu de 24).

Bien que les problèmes de logement n'entrent pas strictement dans la compétence de notre Commission, il ne nous est pas possible de nous en désintéresser totalement. Or, nous constatons que le chapitre IV comporte pour 1970 un objectif de 165.000 H. L. M., 15.000 I. L. N. et 75 à 80.000 logements bénéficiant de prêts spéciaux, soit au total 260.000 logements bénéficiant d'une aide de l'Etat, ce chiffre constituant en réalité le seul « objectif » du Plan en la matière. Pour atteindre 480.000 logements, il faudrait donc que le secteur non aidé passe de 170.000 en 1965 à 205.000 en 1970 (compte tenu des 15.000 logements de fonction et d'administration). Cette prévision nous paraît devoir être difficilement atteinte.

Or, nous savons :

1° Que « la vague de nuptialité » correspondant aux naissances des années d'après guerre va provoquer un besoin impérieux de logements économiques nombreux, les jeunes ménages n'ayant, en général, aucune possibilité de faire face à des loyers élevés ni d'accéder immédiatement à la propriété ;

2° Qu'aucune mobilité réelle de la main-d'œuvre, considérée par le Plan comme une nécessité économique, ne peut être effective sans que des logements locatifs à loyers modérés soient mis à la disposition des travailleurs.

Nous craignons en conséquence que l'objectif des 260.000 logements économiques achevés par an en 1970 soit nettement insuffisant. Le mot « économique » d'ailleurs nous paraît contestable. Les effets conjugués de la spéculation foncière, de la hausse générale des prix et de la réforme récente du financement des H. L. M. aboutissent à des taux de loyer de plus en plus lourds que les travailleurs provinciaux en particulier ont du mal à supporter. Et nous craignons beaucoup les conséquences de l'orientation suivante : « Les plafonds de ressources susvisés seront progressivement abaissés, en ce qui concerne les H. L. M. ordinaires, quitte à revoir certaines des normes minimales de constructions, de façon à limiter à la moitié de la population au plus la possibilité d'y accéder » (documents p. 267).

En ce qui concerne l'équipement sanitaire et social, notre désillusion et nos craintes sont encore plus vives.

Le Conseil Economique, dans son avis, a regretté que dans le projet de Plan ne figure la définition d'aucune politique précise en matière d'équipement sanitaire et social.

L'examen des répartitions données pour l'ensemble des équipements collectifs par le projet de Plan est le suivant :

	MONTANT des opérations à engager.	SUBVENTION de l'Etat.
	(En milliards de francs 1965.)	
Equipement routier.....	26	14,80
Equipement scolaire, universitaire et sportif....	25,50	20,50
Equipement urbain.....	16,20	2,30
Equipement collectif rural.....	13,70	5,10
Postes et Télécommunications.....	13,50	10,70
Equipement sanitaire et social.....	12,90	3,20
Equipement autres transports.....	9,60	4,50
Equipement recherche scientifique.....	3,90	3,90
Equipement culturel.....	1,90	1,45
Equipement formation professionnelle.....	0,62	0,62

Ce tableau nous amène à présenter une observation liminaire tenant à la définition retenue pour les équipements collectifs, définition dont les auteurs du Plan reconnaissent « le caractère quelque peu arbitraire ». La distinction de base, sur laquelle repose le Plan, entre les investissements productifs et les équipements collectifs prête à confusion, et il est facile de démontrer que les équipements collectifs — qualifiés de tels parce que « leur réalisation nécessite, sous une forme ou une autre, l'intervention et le concours financiers des collectivités publiques — regroupent en réalité un grand nombre d'investissements économiques productifs.

Le tableau nous conduit ensuite à souligner que l'équipement sanitaire et social occupe le sixième rang des équipements collectifs en volume d'opérations à engager et le septième rang dans les participations de l'Etat.

Il suffit, pour concrétiser notre déception, de considérer la part faite au secteur des transports : 26 milliards + 9,60 milliards = 35,60 milliards auxquels on peut ajouter 6 milliards pour la S. N. C. F., soit un total minimum de 41 milliards.

Enfin, notre déception se mue en inquiétude grave si nous considérons dans quelles conditions est envisagé le financement des équipements sanitaires et sociaux.

Supposons suffisant — et c'est loin d'être notre sentiment — le volume total d'opérations à engager : 12,90 milliards sur cinq années. A ce chiffre correspond, nous l'avons vu, un montant d'autorisations de programme de 3,20 milliards. L'éducation surveillée intervient dans ce chiffre pour 250 millions financés à 100 %. C'est dire qu'il subsiste pour l'ensemble de l'équipement sanitaire et social un volume d'opérations de 12,65 milliards financés par l'Etat à concurrence de 2,95 milliards.

Ces 12,65 milliards recouvrent les opérations de toute nature à engager dans ce secteur par les différents agents économiques (Etat, collectivités locales, établissements publics, sociétés d'économie mixte, associations et organismes privés sans but lucratif (1)

(1) Il ne comprend donc pas l'équipement en cliniques privées.

qui participent avec ou sans subvention de l'Etat à la réalisation des équipements sanitaires et sociaux et se répartissent ainsi :

(En millions de francs.)

EQUIPEMENT SANITAIRE.....	8.166
Dont :	
— C. H. U.....	3.020
— hôpitaux non C. H. U.....	2.274
— maladies mentales.....	2.107
— cancer.....	183
— P. M. I.....	274
— tuberculose.....	80
— réadaptation fonctionnelle.....	45
— thermalisme.....	96
— divers.....	87
ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES AGÉES.....	1.675
Dont hospices.....	905
— autres réalisations.....	770
EQUIPEMENT SOCIAL.....	2.213
Dont :	
— enfance inadaptée.....	1.379
— aide sociale à l'enfance.....	212
— foyers de jeunes travailleurs.....	200
— infirmes adultes.....	192
— établissements sociaux d'accueil et d'hébergement.....	75
— centres sociaux.....	105
— maisons familiales de vacances.....	50
FORMATION DES PERSONNELS.....	296
— personnels sanitaires.....	235
— personnels sociaux.....	61
RÉSERVE POUR EQUIPEMENT D. O. M.....	300
Total.....	12.650

Le financement de ce programme n'est pour l'instant assuré, nous l'avons dit, qu'à concurrence de la subvention globale de l'Etat, soit 2,95 milliards. Depuis quelques années le financement de

l'équipement sanitaire et social est réalisé par une subvention moyenne de 40 % de l'Etat, par une participation (deux tiers en subvention, un tiers en prêt à 2 % en vingt ans), moyenne de 30 % de la Sécurité sociale et par une participation moyenne de 30 % des collectivités locales.

En réalité, et le Conseil Economique a plusieurs fois dénoncé cette anomalie, *les organismes de sécurité sociale ont, depuis 1945, contribué davantage que l'Etat au financement de l'équipement sanitaire du pays tant par des subventions et prêts, qu'en payant un prix de journée d'hospitalisation incluant des dépenses d'amortissement et une partie des frais de formation des futurs médecins et de la recherche médicale.*

Les chiffres du V^e Plan font ressortir que la part de l'Etat ne sera que d'environ 25 %. Or, la situation financière de la Sécurité sociale rend particulièrement improbable que l'on puisse attendre la continuation de son effort. Nous sommes donc en plein inconnu et nous craignons que cet état de chose aboutisse à un blocage complet du système. Les auteurs du Plan reconnaissent eux-mêmes la gravité de la situation.

La réalisation du Plan ainsi défini, qui couvre la totalité des opérations à entreprendre, quels qu'en soient les maîtres d'œuvre nécessite un réexamen des systèmes de financement jusqu'à présent utilisés.

Il n'est pas certain que les aliénations d'immeubles puissent procurer aux établissements hospitaliers des ressources aussi importantes qu'au cours du IV^e Plan. Les concours attendus des organismes de sécurité sociale devront être précisés. Les possibilités d'autofinancement sont limitées par la nécessité d'éviter une hausse excessive des tarifs hospitaliers.

Il sera nécessaire d'examiner les conditions d'octroi des prêts des organismes publics de crédits.

Pour mémoire, nous rappellerons le bilan que l'on peut actuellement donner du IV^e Plan :

— volume des travaux subventionnés (1) en francs courants : environ 4.250 millions ;

— part de l'Etat : environ 1.788 millions, soit 41 %.

— travaux propres des établissements et collectivités locales sur ressources propres : environ 3.000 millions (l'importance

(1) Le IV^e Plan n'a couvert que quatre années ; les chiffres ci-dessus ne visent que les travaux subventionnés alors que les opérations à engager au cours du V^e Plan recouvrent des équipements beaucoup plus variés.

de ce chiffre a surpris même les responsables de la santé publique. Il est la marque de la dynamique des collectivités aux prises avec les difficultés).

*

* *

Nous nous trouvons donc pour le V^e Plan dans une telle incertitude quant au financement que nous n'osons aborder la critique de la faiblesse du chiffre global des investissements qui nous est proposé. Nous savons que les besoins compressibles ont été évalués à 22 milliards et que l'on accorde 12,65.

Nous nous consolerions presque si l'on pouvait nous donner l'assurance que ces 12,65 milliards pourront être atteints, mais nous avons malheureusement la quasi-certitude que, faute d'un financement de base, il sera impossible d'atteindre l'objectif. Nous nous associons sans réserve à la demande suivante de la section des activités sociales du Conseil Economique : « Ici encore, ce n'est pas céder à la facilité, mais à la pression des faits, que de réclamer une amélioration du taux de subvention sur crédits d'Etat qui pourrait être fixée à 50 % assurant ainsi une répartition à parts égales du financement ». A ceci nous ajouterons que l'éventuelle disparition de l'aide de la sécurité sociale devrait être compensée par des emprunts à long terme et faible taux d'intérêt.

La lecture des documents annexes nous conduit à faire deux dernières remarques :

1. Nous apprécions, comme l'annonce d'une innovation heureuse, la suggestion conduisant à prévoir *un différé d'amortissement des emprunts*. Ainsi le remboursement ne serait pas exigible dès la première année mais à l'expiration seulement d'un délai de 2 à 3 ans porté à 5 ans par exemple dans le cas d'une création *ex nihilo*. Nous souhaiterions qu'une bonification d'intérêt accompagne cette mesure.

2. Nous repoussons vivement l'idée d'une éventuelle *modulation du taux des subventions* qui nous est ainsi présentée :

Compte tenu de l'inégale situation financière des établissements et de la hiérarchie des urgences, il serait opportun de ne plus accorder systématiquement les subventions à des taux uniformes, mais de faire varier dans toute la mesure

du possible les taux après examen non seulement du bilan financier de l'opération, mais aussi des moyens propres de l'établissement, et de l'effort que sont disposées à faire les collectivités intéressées. Pour être appliqué avec toutes les garanties nécessaires, ce système nécessitera la mise en place d'instances et de procédures appropriées.

Le système nous paraît présenter d'immenses dangers, même s'il est dépourvu d'arrière-pensées. Nous souhaitons au contraire que la certitude *d'un taux fixe par catégorie d'opération* facilite l'établissement des projets par les collectivités — qui sauraient ainsi à l'avance à quoi s'en tenir — et l'examen des dossiers par les multiples services administratifs.

LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Un chapitre spécial traite des Départements d'Outre-Mer. Il prévoit que le taux de croissance de la production sera sensiblement plus élevé que celui de la métropole :

« Seul, en effet, un développement économique accéléré doit permettre aux Départements d'Outre-Mer d'amorcer une période où l'on pourra effectivement progresser dans l'harmonisation de leur niveau de vie avec celui de la France continentale.

« Le taux retenu pour la croissance de la production intérieure brute des trois départements insulaires est donc en moyenne d'environ 8 %. Il pourra dépasser très nettement ce chiffre pour la Guyane, en fonction notamment des effets attendus de l'installation de la base spatiale.

« Par tête, compte tenu de l'accroissement démographique naturel, ce taux serait de l'ordre de 5 % par an, sauf à la Réunion où les « perspectives de la croissance globales sont moins ouvertes et où l'expansion démographique est la plus inquiétante. »

Ce chapitre fait d'ailleurs l'objet de larges commentaires dans les « documents annexes » mis à notre disposition. Nos collègues représentant ces départements ont montré, devant la Commission des Affaires sociales, la nécessité de profiter de la nouvelle période ouverte par le V^e Plan pour provoquer les alignements nécessaires avec les départements métropolitains. Ils pensent que la parité devrait pouvoir s'obtenir une fois pour toutes au cours de ce Plan et qu'il ne devrait plus être nécessaire de recourir chaque fois à des lois spéciales :

« Mais il y a peu de chances qu'au terme du V^e Plan l'équilibre entre la demande et l'offre de travail puisse s'effectuer de lui-même dans tous les départements. Les perspectives de l'emploi sur place ne sont pas assez satisfaisantes pour éviter les mouvements migratoires », dit le Rapport. Il est donc souhaitable qu'une migration au départ des départements insulaires se poursuive à un rythme annuel de l'ordre de 8.000 à 10.000 personnes.

Ces perspectives sont importantes. Elles exigent les structures d'accueil indispensables si nous ne voulons pas faire de ces 10.000 migrants annuels des déracinés perdus loin de chez eux.

CONCLUSIONS

Le V^e Plan se présente dans un contexte nouveau :

— la crise du Marché commun fait planer une première incertitude sur l'une des principales hypothèses qui a servi de base à son élaboration ;

— le ralentissement de l'expansion en 1965 (2,5 % au lieu de 5,5 % prévus pour le IV^e Plan) crée une seconde incertitude sur la possibilité de réaliser les objectifs du V^e Plan.

Ainsi, le projet de Plan, soumis à notre examen, est basé sur beaucoup plus d'incertitudes extérieures et intérieures que les plans précédents.

Certes, chacun reconnaît le caractère aléatoire des prévisions même les plus soigneusement et objectivement établies, mais lorsque ces prévisions servent de support à des décisions engageant l'avenir, elles doivent reposer sur de sérieuses probabilités.

Or, tant en ce qui concerne le Marché commun que les prix et, dans une certaine mesure, la croissance économique et les exportations, votre Commission des Affaires sociales a estimé que nous nous trouvions en pleine confusion. Ces éléments sont pourtant les données de base sur lesquelles a été préparé le Plan et qui conditionnent sa réalisation.

Le projet de V^e Plan tel qu'il nous est proposé comporte, en effet, trop d'insuffisances : insuffisance de son contenu social ; insuffisance des moyens de financement des investissements ; insuffisance du programme de logements ; insuffisance des crédits pour l'enseignement ; insuffisance des équipements collectifs, sanitaires et sociaux pour ne citer que ces éléments fondamentaux. Ceci motive nos restrictions.

Nous restons pourtant très attachés à l'idée de planification, car nous estimons qu'un pays moderne ne saurait se passer de prévisions à long et moyen terme, tant pour la santé de son économie, que pour une plus juste répartition du revenu national. Mais nous ne pouvons pas approuver n'importe quel plan et nous regrettons

que les remarques formulées par le Conseil Economique et Social n'aient pas été retenues par le Gouvernement et que le texte n'ait pas été modifié en conséquence, spécialement en ce qui concerne le contenu social du Plan et certains équipements collectifs.

L'équipement sanitaire et social ne sortira pas, durant le V^e Plan, de son état de pauvreté et de misère. Les conséquences d'une telle politique sont si nombreuses et si graves que nous ne pouvons les admettre, car elles mettent en jeu des valeurs premières pour les êtres humains. L'inaptitude de notre pays pour mettre en place les structures d'accueil indispensables aux malades, aux familles, aux jeunes, aux vieillards est, sans doute, la tare fondamentale d'une société.

En ce qui concerne la politique des revenus nous en mesurons les carences. En effet, celle-ci ne tend pas à réduire les disparités entre les catégories les plus défavorisées et les autres catégories sociales. Nous aurions souhaité que cette politique des revenus prévoit une évolution effective du S. M. I. G. et du S. M. A. G. et précise le développement des diverses catégories de prestations sociales.

Lors de la discussion sur les options j'avais eu l'occasion de terminer ainsi mon exposé : « 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 une solidarité collective, soucieuse de l'épanouissement de l'Homme, effaçant toutes les zones de pauvreté ».

Déjà, la Commission des Affaires sociales, après avoir constaté les faiblesses et les insuffisances sociales des propositions qui lui étaient faites, demandait au Gouvernement d'en tenir compte dans la préparation définitive du Plan.

Notre déception a été grande de voir que ceci n'avait pas été retenu, c'est pourquoi la Commission des Affaires sociales, dans sa majorité, a estimé devoir donner un avis défavorable à l'adoption du projet de loi sur le V^e Plan de développement économique et social tel qu'il nous est proposé.