

N° 144

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1983.

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, définissant les moyens d'exécution du 9^e Plan de développement économique, social et culturel (deuxième loi de Plan).

Par MM. Jean-Pierre FOURCADE, Jean MADELAIN
et Jean BÉRANGER,

Sénateurs.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Bernard Lemarié, Victor Robini, Jean Chérioux, Robert Schwint, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, secrétaires ; MM. Jean Amelin, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beauceau, MM. Henri Belcour, Paul Bénard, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean Boyer, Louis Boyer, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Casaux, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Paul Kausse, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Marc Plantegenest, Raymond Poirier, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1769, 1833, 1824, 1834 et in-8° 477.

Sénat : 88 et 137 (1983-1984).

Plan.

SOMMAIRE

	Pages
Les observations de la Commission	5

PREMIÈRE PARTIE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

I. — L'axe privilégié de la politique de l'emploi : le partage du travail	9
A. — Des perspectives sombres en matière d'emploi	9
1. Le déphasage entre la croissance et la population active	9
2. Le poids des contraintes extérieures	10
3. Les conséquences des mutations technologiques de notre appareil industriel	11
B. — Le noyau dur de la politique de l'emploi : la réduction de la durée du travail	12
1. L'abandon des formules de préretraite	12
2. Vers des modalités plus efficaces de réduction du temps de travail ..	13
3. Les hypothèques qui pèsent sur la réalisation des objectifs prévus ..	15
C. — Les autres formules de « temps choisi » : des effets sur l'emploi difficiles à apprécier	17
1. L'inventaire des formules	17
2. Leurs effets incertains sur l'emploi	18
3. Les dangers du temps choisi	19
II. — Un fonctionnement plus satisfaisant du marché du travail : vers un véritable service public de l'emploi	19
A. — L'association plus étroite des composantes du service public de l'emploi ..	20
1. L'informatisation	20
2. La politique immobilière de l'A.N.P.E.	20
3. Le renforcement des services extérieurs du travail et de l'emploi ..	21
B. — Les moyens prévus en faveur de chaque composante	21
1. L'A.N.P.E.	21
2. L'A.F.P.A.	22
C. — La prise en compte de l'emploi au plan local	23
1. La réorientation du programme d'emplois d'initiative locale	23
2. Les actions de promotion locale de l'emploi	24

DEUXIÈME PARTIE

LA FORMATION DES JEUNES ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

I. — La formation des jeunes : une ouverture vers l'industrie avec la rénovation du système d'éducation et une redécouverte nécessaire des vertus de la formation alternée	26
A. — Une rénovation et un développement nécessaire des filières technologiques	26
1. Les actions engagées	26
2. Les objectifs du 9 ^e Plan	27
3. Des moyens financiers importants	27
4. La position de la Commission	28
B. — L'insertion sociale et professionnelle des jeunes : un objectif à poursuivre et des modalités de financement à préciser	28
1. Les résultats obtenus	29
2. Le maintien du dispositif	29
II. — La formation : une notion sous-jacente dans le 9 ^e Plan	33
A. — La formation dans les approches sectorielles du Plan	33
1. La réorientation de la formation dans l'industrie	33
2. La formation dans l'agriculture	34
3. La formation dans l'artisanat : l'apprentissage	34
B. — Les actions de formation visées dans les programmes prioritaires d'exécution	35
1. Un élément de modernisation de l'industrie (P.P.E. n° 1)	35
2. Favoriser l'innovation par la formation (P.P.E. n° 3)	35
3. La formation et les industries de la communication (P.P.E. n° 4) ..	36
4. La formation et l'ouverture sur l'extérieur (P.P.E. n° 7)	36
C. — Les contrats de plan et la formation	37
1. Les contrats de plan Etat-entreprises	37
2. Les contrats Etat-régions	37

TROISIÈME PARTIE

LA POLITIQUE DE LA SANTÉ ET DE LA FAMILLE

I. — La politique de la santé	41
A. — Moyens de la connaissance et réforme de la gestion	42
1. Les moyens de la connaissance	42
2. La réforme de la gestion	43

	Pages
B. — <i>La réorientation du système de soins</i>	44
1. Le développement des actions de prévention	45
2. Le développement des services de soins sans hospitalisation	45
3. La modernisation et le recentrage de l'hôpital	47
II. — La politique familiale	48
A. — <i>La réorientation des aides monétaires</i>	49
B. — <i>Mieux concilier vie professionnelle et vie familiale</i>	50
C. — <i>Créer un environnement favorable à la naissance et à l'enfance</i>	50

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales reconnaît que, dans les différents programmes d'exécution prioritaire qui vous sont soumis, un certain nombre de bonnes intentions ne peuvent que recueillir son approbation. En particulier, il convient de souligner le volontarisme que traduisent les objectifs du Plan en matière d'emploi et en matière de formation et notamment le souci de garantir la modernisation et l'adaptation de notre appareil productif aux nouvelles technologies.

Il en va de même de certains des aspects positifs que comporte le programme santé dans son volet relatif à l'accueil des personnes âgées et des personnes handicapées.

Cependant, comment ne pas rappeler que le traitement social du chômage, s'il pallie les conséquences psychologiques et sociales de la dégradation de la situation de l'emploi, ne constitue pas, par lui-même, une solution à la crise économique que traverse la France ?

Quant à la réduction de la durée du travail, elle ne peut en aucune manière être une arme efficace pour résoudre le problème difficile du sous-emploi. Or, le partage du travail et la réduction de sa durée sous-tendent les intentions du Gouvernement.

S'agissant du programme « formation », le Rapporteur pour avis a clairement indiqué les inquiétudes que lui inspirait le flou de certains financements qui vous sont proposés. Il a également souligné que la formation ne doit pas avoir seulement pour effet d'apporter une qualification à un futur chômeur et doit au contraire être associée à une politique économique et dynamique.

En outre, votre Commission ne peut que rappeler son hostilité à la réforme de notre système de santé et singulièrement de notre système hospitalier, autant que son opposition à une politique familiale qui néglige les familles nombreuses.

Enfin les problèmes soulevés par le financement de nos régimes sociaux sont mal résolus par l'actuel Gouvernement.

Dans ces conditions, et au-delà des nuances apportées par chacun des Rapporteurs, il ne paraît pas possible à votre Commission d'approuver ce projet de deuxième loi de Plan.

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme il est de règle, votre commission des Affaires sociales est amenée à formuler un avis sur le projet de deuxième loi de Plan qui définit les moyens d'exécution du 9^e Plan pour les années 1984 à 1988.

Elle consacrera d'abord quelques développements aux actions prévues en faveur de l'emploi.

En outre, pour la première fois dans l'histoire encore jeune de notre planification, les priorités du projet de loi de finances se confondent dès la première année du Plan avec les orientations de celui-ci.

Deux des Rapporteurs de cet avis sont également rapporteurs pour avis de votre Commission pour les crédits du Travail et de l'Emploi, et du budget de la Formation professionnelle ; l'examen des moyens d'exécution prévus pour le 9^e Plan leur permettra ainsi de prolonger les observations formulées lors de l'examen du projet de budget pour 1984 en disposant d'orientations à moyen terme.

Il convient de rappeler que l'emploi constituait la priorité des priorités dans le Plan intérimaire adopté à la fin de 1981, tandis qu'il apparaissait dans la première loi de Plan comme un objectif largement dérivé d'autres priorités (équilibre des échanges internationaux et modernisation de l'appareil productif notamment).

Le rapport annexé au projet de deuxième loi de Plan comporte pour sa part, plusieurs programmes prioritaires d'exécution servant de base en ce domaine à un redéploiement des dépenses publiques, et principalement le P.P.E. n° 6 : « Agir pour l'emploi ».

Cependant, plusieurs autres programmes prioritaires : P.P.E. n° 1 (Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies), P.P.E. n° 2 (Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes), P.P.E. n° 3 (Favoriser la recherche et l'innovation) et P.P.E. n° 7 (Vendre mieux en France et à l'étranger) regroupent des actions qui concernent également l'emploi ou qui auront des incidences sur le niveau d'activité de la population, notamment en développant et en adaptant les qualifications aux besoins de notre économie. Il reste que l'emploi et la lutte contre le chômage resteront parmi les préoccupations essentielles pendant toute la durée du 9^e Plan.

Les actions de modernisation de notre industrie, de recherche et d'innovation, de débouchés sur les marchés extérieurs et de formation initiale et continue, ne produiront leurs effets qu'à moyen et à long terme ; il importe pour l'immédiat d'aller à l'essentiel, c'est-à-dire d'éviter une progression du chômage dans des proportions qui ne seraient plus considérées comme supportables et qui risqueraient d'aboutir à une désintégration irrémédiable de notre société.

Le partage du travail dans une perspective de faible croissance économique constitue ainsi dans le 9^e Plan, l'axe privilégié de la politique de l'emploi.

Par ailleurs, la recherche d'un fonctionnement plus satisfaisant du marché du travail fait l'objet du second sous-programme du P.P.E. n° 6 : « Agir pour l'emploi », et constitue le second volet de cette politique.

PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

I. — L'AXE PRIVILÉGIÉ DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : LE PARTAGE DU TRAVAIL

Le sous-programme n° 1 du P.P.E. n° 6 concerne les incitations à la réduction et à l'aménagement du temps de travail.

Cette réduction de la durée du travail prônée déjà depuis deux ans sous des formules diverses, est réactivée et constitue, il faut le déplorer, la seule solution à moyen terme pour partager le travail dans une perspective de croissance faible qui ne sera pas suffisante pour absorber l'augmentation des actifs pour les prochaines années et pour supporter une dégradation de l'emploi.

A. — Des perspectives sombres en matière d'emploi.

Ces perspectives résulteront d'abord d'un écart qui va aller croissant dans les années à venir entre la population active, grossie des classes d'âge de jeunes formés ou non, et une économie en stagnation qui ne sera pas en mesure de les accueillir.

1. *Le déphasage entre les perspectives de croissance et la population active.*

La plupart des prévisions nationales ou internationales en matière d'emploi font apparaître en effet une montée du chômage dans les prochaines années.

Votre Commission ne reviendra pas sur les moyens utilisés pour parvenir à une stabilisation du chômage autour de deux millions de demandeurs d'emploi depuis deux ans. Ces formules sont connues et entrent dans le terme générique de « traitement social du chômage » ;

l'insertion sociale et professionnelle des jeunes non qualifiés et les cessations anticipées d'activité ont constitué les deux pôles des actions menées par le Gouvernement pour contenir le développement du chômage.

A la fin du mois de novembre 1983, 2.223.000 demandeurs d'emploi en données brutes étaient ainsi inscrits à l'A.N.P.E.

Les projections macro-économiques élaborées au cours de la préparation du Plan confirment les prévisions établies par l'O.C.D.E. : la croissance de l'emploi sera inférieure à celle de la population active et le chômage, selon les diverses hypothèses tenant à la politique économique et sociale menée, devrait progresser, selon les cas, de 580.000 à 870.000 personnes.

Cette augmentation du nombre des chômeurs devrait rester relativement modérée jusqu'en 1986 et concerner 35.000 à 55.000 personnes par an selon diverses hypothèses retenues, mais l'augmentation deviendrait plus forte à partir de 1986 puisqu'elle toucherait de 110.000 à 140.000 personnes par an.

Dans le même temps, la population active potentielle augmenterait de 725.000 à 900.000 personnes pendant la durée du 9^e Plan, ce qui paraît contredire le tournant démographique annoncé depuis plusieurs années et qui devait intervenir en 1985 pour la population active.

Plus que l'évolution de l'emploi global, il convient d'analyser la structure de celui-ci dont l'évolution prolonge pour l'essentiel les tendances observées au cours des dernières années.

Ces tendances sont bien connues : au cours des dernières années et jusqu'en 1982, le niveau global de l'emploi salarié était resté stable, notamment du fait des créations d'emplois publics ; cette stabilisation s'est accompagnée d'une dégradation de l'emploi industriel qui s'est poursuivie comme en 1981 alors que l'emploi tertiaire se comportait convenablement.

Pour les années d'exécution du Plan, il est prévu une poursuite de la réduction des effectifs dans l'agriculture, une diminution plus lente de l'emploi dans l'industrie et une progression de l'emploi tertiaire à un rythme ralenti qui ne permettra pas de compenser les pertes constatées dans l'emploi industriel à l'inverse des années précédentes.

2. Le poids des contraintes extérieures.

Ces perspectives sont inquiétantes, d'autant que la France risque d'être écartée de la reprise économique qui se dessine chez nos principaux voisins et partenaires économiques du fait notamment de la politique de rigueur qui lui est appliquée et qui est destinée d'abord

à rétablir nos équilibres extérieurs en matière d'échanges commerciaux.

A cet égard, l'objectif de croissance posé par la première loi de Plan il y a six mois, et dont le taux devait être supérieur d'un point à celui observé dans les autres pays de l'O.C.D.E., ne paraît plus de mise et notre faible croissance sera impuissante à rétablir une situation de l'emploi détériorée.

Les travaux de projection menés à l'horizon 1988 montrent que le rétablissement de l'équilibre avec l'extérieur passe obligatoirement par une croissance moins forte en France qu'à l'étranger, c'est-à-dire se traduit par un différentiel de croissance suffisamment marqué au détriment de notre économie et qui est évalué à 0,5 % par an.

Un différentiel de croissance de 1,5 % de plus par an au bénéfice de l'étranger a ainsi un effet de rééquilibrage de nos échanges extérieurs du même ordre qu'une réduction de 1 % du pouvoir d'achat des salariés.

On voit donc la contrainte que fait peser l'étranger sur le rétablissement de nos équilibres et les conséquences malheureusement néfastes de la nécessité de rétablir nos échanges avec l'extérieur sur le niveau de l'emploi.

3. Une détérioration de l'emploi du fait des mutations technologiques de notre appareil industriel.

Ces conséquences sont difficiles à mesurer précisément pour l'emploi mais il est incontestable que l'accélération des mutations technologiques qui vont intervenir au cours des prochaines années va profondément affecter le niveau global de l'emploi mais aussi la structure de celui-ci.

Alors que des pans entiers de plusieurs secteurs traditionnellement utilisateurs de main-d'œuvre font déjà l'objet d'une régression planifiée coûteuse (Charbonnages, sidérurgie, textile...), les mutations technologiques risquent de toucher des secteurs jusqu'alors bien portants comme l'automobile, avec notamment l'introduction de la robotique, seule voie permettant de maintenir la compétitivité de nos entreprises.

Ces mutations ne devraient pas non plus épargner le secteur du tertiaire.

..

Ainsi, la combinaison d'une croissance faible, d'une augmentation de la population active et des gains de productivité élevés qui devraient résulter de l'introduction des nouvelles technologies,

devrait-elle se traduire par une réduction de l'emploi, réduction appelée par ailleurs à se perpétuer pendant plusieurs années.

Le partage du travail, notamment par la réduction de la durée du travail, apparaît ainsi comme l'unique réponse à la situation créée par la nécessité de rétablir et de défendre nos équilibres avec l'extérieur et permet seul de contenir le chômage.

B. — Le noyau dur de la politique de l'emploi : la réduction de la durée du travail.

Celle-ci n'est pas une nouveauté comme en témoignent les efforts menés vers une réduction générale depuis 1981, en liaison avec d'autres actions orientées vers les cessations anticipées d'activité qui ont cependant révélé leurs limites et épuisé l'essentiel de leurs effets.

1. L'abandon des formules de préretraites.

La deuxième loi de Plan confirme l'abandon des diverses formules de cessations anticipées d'activité qui ont sans doute été utilisées d'une manière quelque peu excessive avant l'entrée en application de la retraite à soixante ans jusqu'à la fin du premier trimestre de 1983.

Il convient en outre de rappeler que la garantie de ressources démission, d'origine contractuelle, est arrivée à son terme à la même date et que la garantie de ressources licenciement a été supprimée par la loi du 6 juillet 1983. Ne subsisteront donc à l'avenir que les seules conventions F.N.E. passées avec les entreprises en difficultés qui ne peuvent recourir qu'à ces départs anticipés pour assurer leur survie.

L'abandon de ces formules intégrées dans le système d'assurance chômage et des contrats de solidarité « préretraites » paraît donc justifié : leur coût durable a correspondu à une efficacité relative en matière de création ou de maintien de l'emploi et surtout, les préretraités au titre des diverses formules constituent, et vont constituer pendant longtemps, une charge considérable pour les deniers publics et pour les finances de l'assurance chômage.

Rappelons, en effet, qu'à la fin du mois d'octobre 1983, près de 435.000 préretraités percevaient la garantie de ressources, que plus de 180.000 personnes bénéficiaient de l'allocation conventionnelle de solidarité et que plus de 82.000 personnes touchaient l'allocation conventionnelle du F.N.E.

S'agissant du coût de ces formules, il convient de rappeler que le coût de la garantie de ressources est passé de 3,1 milliards de francs en 1979 à 21,3 milliards de francs en 1982, qu'il s'élèvera à 26,7 milliards de francs en 1984, à 22 milliards de francs en 1986 et encore à 8,8 milliards de francs en 1990.

Les contrats de solidarité préretraite devaient pour leur part ne représenter pour l'U.N.E.D.I.C. que 610 millions de francs de dépenses en 1982 et environ 7 milliards de francs pour l'ensemble de l'année 1983.

Le développement de ces actions, en raison de leur coût élevé et durable, devait donc être stoppé, d'autant que leurs résultats obtenus en matière d'emploi n'a pas correspondu aux espoirs mis dans ces formules : on estimait ainsi à la fin de 1982, pour 80.000 départs constatés au titre d'un contrat de solidarité comportant une clause de préretraite-démission, que 55.000 embauches avaient été réalisées.

Il importait donc de reconsidérer les orientations retenues, d'autant que la sortie prématurée du système de production, de salariés encore peu âgés et expérimentés, ne pouvait constituer un traitement social satisfaisant du chômage.

L'autre voie, celle de la réduction du temps de travail, ne pouvait donc que se trouver privilégiée.

2. Vers la recherche de modalités plus efficaces de réduction du temps de travail.

Force est de constater les effets limités sur l'emploi des diverses mesures tendant à réduire la durée du travail, prises depuis deux ans

a) Des effets modestes sur l'emploi.

L'ensemble de ces mesures a abouti à réduire la durée du travail de 2,5 % en deux ans et demi, qui se situe à 39,2 heures au début de 1983.

La combinaison des contrats de solidarité tendant à une réduction de la durée du travail, l'abaissement de la durée légale hebdomadaire du travail à trente-neuf heures et la mise en place de la cinquième semaine de congés payés, a permis selon une étude réalisée par la Direction de la prévision de créer et de maintenir 70.000 emplois.

Ces résultats modestes ne correspondent pas aux objectifs ambitieux visés ; à une réduction généralisée du temps de travail prônée dans un premier temps, et que l'on peut considérer comme le prix de l'alternance, ont été substituées des formules plus souples de

réduction de la durée du travail selon un processus qui devra être décentralisé et négocié et dont l'objectif consiste à aller vers une durée hebdomadaire du travail de trente-cinq heures en 1985.

Il convient de rappeler que la formule des contrats de solidarité tendant à une réduction de la durée du travail n'a concerné en 1982 que 285 entreprises et moins de 53.000 salariés du secteur privé, contre plus de 121.000 agents des collectivités locales.

Ces résultats modestes s'expliquent pour partie par le caractère insuffisamment incitatif de l'ancienne formule qui n'ouvrait droit aux entreprises qu'à une exonération totale ou partielle des cotisations patronales de sécurité sociale.

b) Une formule plus incitative.

Une formule plus incitative était donc nécessaire pour relancer le processus de réduction de la durée du travail.

Le décret du 16 décembre 1982 institue dans cette perspective une aide à la réduction concertée de la durée du travail, aide proportionnelle à l'importance de la réduction effectuée et à l'effectif concerné dans l'entreprise ; celle-ci s'élève à 1.000 F par heure de réduction et par salarié concerné.

Elle est également subordonnée à l'engagement de l'employeur de maintenir ou d'améliorer la situation de l'emploi compte tenu de la situation de la branche professionnelle dont relève l'activité de l'entreprise.

Le Gouvernement estime que cette mesure devrait permettre de créer ou de sauvegarder 120.000 emplois en 1983 et en 1984, à la condition que les modalités de la compensation salariale retenues, la réorganisation du processus de production et l'évolution des salaires, permettent de préserver la compétitivité des entreprises concernées.

Les crédits prévus sont à la hauteur de l'objectif visé : 382 millions de francs lui étaient réservés en 1983 et 1,170 milliard de francs pour 1984.

c) Les objectifs du Plan.

Pour la durée du 9^e Plan, l'objectif de la réduction de la durée du travail est de créer ou de sauvegarder 300.000 emplois potentiels, soit, en tenant compte des gains de productivité qui devraient résulter d'une réorganisation du processus de production, d'une meilleure utilisation des équipements, un nombre d'emplois créés ou maintenus de l'ordre de 160.000 à 180.000 pendant la durée du Plan. Selon les indications annexées au P.P.E. n° 6, 3.300.000 salariés seraient

concernés par les contrats de solidarité tendant à une réduction de la durée du travail pendant les cinq années d'exécution du 9^e Plan.

Les moyens prévus correspondants sont également à la hauteur de cette ambition, soit 15,031 milliards de francs pour l'enveloppe « Incitations à la réduction et à l'aménagement du temps de travail » prévus entre 1984 et 1988, ce qui témoigne du renforcement de l'effort budgétaire envisagé pour l'exécution du Plan, si l'on considère que les crédits prévus à cet effet pour 1984 ne s'élèvent qu'à 1,635 milliard de francs.

En dépit de l'importance des moyens programmés et du volontarisme des objectifs affichés, force est de s'interroger sur le réalisme des résultats attendus.

3. Les hypothèques qui pèsent sur la réalisation des objectifs prévus.

Ces hypothèques sont liées à la nécessité de maintenir la compétitivité des entreprises, qui devrait résulter, outre de l'aide non négligeable accordée par l'Etat, des gains de productivité attendus de la réorganisation du processus de production, d'une utilisation plus satisfaisante des équipements, mais aussi et surtout des modalités de la compensation salariale et plus largement de la politique des salaires dans l'entreprise.

a) Les limites de la réorganisation du processus de travail.

Le succès de la politique de réduction de la durée du travail suppose le maintien des capacités de production des entreprises, c'est-à-dire le développement du travail en équipes en permettant d'assurer le maintien ou l'augmentation de la durée d'utilisation des équipements.

L'intergroupe emploi du 9^e Plan observe ainsi que la réduction de la durée du travail ne pourra se traduire par des créations d'emplois qu'à la condition d'une « réorganisation du processus de travail, en maintenant et si possible en augmentant la durée d'utilisation des équipements par le recours à des horaires alternants ».

Votre Commission considère en effet qu'une plus grande durée d'utilisation des équipements est une nécessité pour concilier la réduction du temps de travail et le maintien de la compétitivité des entreprises.

Cette nécessité risque cependant d'apparaître comme une contrainte peu appréciée des représentants des salariés ; la plupart des organisations syndicales restent en effet attachées à certains acquis de nature législative ou conventionnelle concernant l'aménagement des horaires de travail. Il n'est pas sûr que la remise en cause de

l'interdiction du travail de nuit des femmes, voire du travail dominical, soit aisément acceptée par les intéressés.

Cependant la nécessité demeure et seul l'accord contractuel paraît de nature à définir ces formules de meilleure utilisation des équipements qui devront compenser les effets de la réduction de la durée du travail.

b) Le problème clé de la compensation salariale.

Sur ce point capital, votre Commission considère que la poursuite d'une compensation salariale intégrale des réductions de la durée du travail, à l'instar de la réduction générale imposée pour parvenir aux trente-neuf heures hebdomadaires, serait de nature à hypothéquer gravement la compétitivité des entreprises françaises et donc d'avoir à terme des effets encore plus négatifs sur l'emploi.

Là encore, les modalités de compensation devront résulter de l'accord d'entreprise qui devrait permettre de dégager des formules de compensation compatibles avec le maintien de la compétitivité de l'entreprise compte tenu des gains de productivité attendus d'une réorganisation du processus de production.

c) Une solution « française ».

Votre Commission ne peut que regretter que la réduction du temps de travail ne soit engagée que par notre pays au sein de la C.E.E.

Certes, des contacts ont bien été pris au niveau européen et certains syndicats ne seraient pas hostiles à une telle formule.

Nos partenaires semblent peu disposés à répondre rapidement aux propositions françaises sur ce terrain, ce qui risque de remettre en cause, à terme, la compétitivité de nos entreprises si la réduction du temps de travail était importante et maintenue longtemps sans que nos partenaires ne nous emboîtent le pas.

d) Les effets à attendre sur l'emploi.

Enfin, force est de s'interroger sur les effets attendus de cette réduction sur l'emploi. Ceux-ci sont en effet largement conditionnés par l'ampleur et le rythme de la réduction recherchée.

L'objectif de trente-cinq heures implique nécessairement une réduction progressive et relativement lente ; or, les effets sur l'emploi

sont d'autant plus importants que la réduction est élevée comme l'a montré *a contrario* le passage obligatoire et généralisé aux trente-neuf heures.

En revanche, une réduction significative et non progressive se traduirait pour les premières années par des effets plus efficaces sur l'emploi, tandis que ceux-ci se réduiraient ensuite.

Dans cette perspective, la limite des trente-cinq heures prévue pour 1985 sera-t-elle ainsi suffisante ? L'intergroupe emploi dans les travaux de préparation du 9^e Plan s'est ainsi demandé si, au-delà de 1985, ne devait pas être envisagée la perspective de la semaine de travail de trente heures.

Votre Commission estime ces perspectives encore lointaines et souligne les problèmes encore plus ardues de compensation d'une réduction aussi importante.

En tout état de cause, la France ne saurait seule emprunter cette voie.

C. — Les autres formules de « temps choisi » : des effets sur l'emploi difficiles à apprécier.

A côté de la réduction du temps de travail qui constitue l'axe principal de la politique de l'emploi annoncé dans le P.P.E. n° 6, la promotion du temps choisi apparaît également pour les auteurs du Plan comme un moyen de développer l'emploi au sein d'un partage du travail.

1. *L'inventaire des formules tendant à assurer la promotion du temps choisi.*

Celles-ci sont multiples et, à leur lecture, le temps choisi apparaît quelque peu comme un « fourre-tout » qui recouvre diverses formules pour la plupart connues :

- préretraites progressives dans le cadre des contrats de solidarité ;
- congé sabbatique et congé « création d'entreprise » ;
- congés parentaux à mi-temps ;
- travail à mi-temps d'insertion pour les jeunes ;
- travail à temps partagé ;
- contrats de travail à horaires modulés.

En outre, des mesures d'incitations sont prévues pendant la période du 9^e Plan :

- salariés optant pour un travail à temps partiel dans les contrats de solidarité ;
- utilisation du temps choisi dans la fonction publique ;
- modifications des règles de l'indemnisation du chômage pour permettre une reprise du travail à temps partiel.

Ces mesures, connues pour la plupart, devraient, selon le Plan, faire l'objet de négociations au sein des entreprises et des branches et les choix individuels devraient s'exercer à l'intérieur de ce cadre conventionnel tout en répondant aux aspirations d'une part de la population active.

L'orientation définie par le Plan est donc claire : diversification des temps de travail assortie d'une réduction de revenu librement consentie par les intéressés.

Le Sénat a déjà eu à connaître de certaines de ces formules en examinant les projets de loi relatifs au congé sabbatique et au congé création d'entreprise ainsi que celui relatif au congé parental. Il n'est pas nécessaire de revenir sur leurs modalités mais il convient de s'interroger sur leurs effets en matière d'emploi.

2. Les effets incertains de ces formules sur l'emploi.

Si le 9^e Plan fait figurer le temps choisi dans le P.P.E. n° 6 relatif à la politique de l'emploi, celui-ci ne fixe aucun objectif de créations d'emplois et surtout ne comporte aucun indicateur chiffré permettant de contrôler sa mise en œuvre.

Certes, un rapport de mission élaboré au cours de la préparation du Plan affirme que le temps choisi crée des emplois, et indique que deux millions de salariés à temps complet souhaiteraient travailler à temps partiel ; ce rapport estime donc à plusieurs centaines de milliers le nombre d'emplois à temps complet qui seraient créés du fait de l'extension du temps choisi.

Ces estimations apparaissent optimistes à votre Commission. Il existe nécessairement un décalage entre les aspirations individuelles et l'arbitrage entre la baisse d'un revenu et la disposition d'un temps libre plus important.

Il n'est pas certain que les arbitrages, compte tenu d'un plafonnement du pouvoir d'achat des salariés, se fassent en majorité en faveur du premier terme de l'alternative.

Enfin, la promotion du temps choisi n'est pas sans danger pour les salariés.

3. *Les dangers du temps choisi.*

Une généralisation de ces formules, notamment celle du temps partiel, risque en effet de favoriser la constitution d'un salariat d'appoint, de seconde zone, appelé à exercer des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés ; ces emplois risquent d'être occupés par priorité par des populations particulièrement touchées par le chômage, les femmes et les jeunes surtout.

En outre, le développement de ces formules, notamment de temps partiel, peuvent avoir un effet des plus limités en ce qui concerne la réduction du chômage, en attirant sur le marché du travail des candidats jusqu'alors inactifs mais non demandeurs d'emploi. Enfin, ces formules, pour toutes les raisons dites, peuvent contribuer à accuser la césure entre deux salariats et à conforter une société duale composée de salariés disposant de garanties d'emploi et de statut d'une part, et d'autre part, d'une main-d'œuvre d'appoint appelée en fonction des besoins.

Votre Commission estime qu'il ne s'agit pas de condamner des formules qui répondent parfois à des aspirations individuelles, notamment des femmes et des salariés qui deviennent âgés, mais ces formules doivent assurer à leurs bénéficiaires des garanties de statut, de rémunération, de formation et de réintégration conformes à celles d'un droit du travail d'une grande nation industrialisée.

Votre Commission ne peut cependant qu'exprimer un certain scepticisme quant aux effets de ces formules sur l'emploi.

Plutôt que de temps choisi, il lui semble qu'il faudrait parler de temps imposé aux salariés du fait de la situation économique dégradée que nous connaissons actuellement.

II. — UN FONCTIONNEMENT PLUS SATISFAISANT DU MARCHÉ DU TRAVAIL : VERS UN VÉRITABLE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Cet objectif est affirmé dans le sous-programme n° 2 du P.P.E., consacré à l'emploi et consiste à développer le service public de l'emploi et ses moyens d'intervention sur le marché du travail.

Ce souci n'est pas nouveau pour votre Commission et il fait l'objet chaque année dans le cadre de la discussion budgétaire des crédits du travail et de l'emploi de longs développements.

Ce programme consiste ainsi à améliorer le service public de l'emploi en associant de manière plus étroite chacune de ses composantes qui font par ailleurs l'objet de critiques.

Enfin, il conviendra de consacrer quelques développements aux actions menées au plan local en faveur de l'emploi.

A. — L'association plus étroite des composantes du service public de l'emploi.

Ce service public est constitué de l'A.N.P.E., de l'A.F.P.A., des services extérieurs du travail et de l'emploi mais aussi de l'U.N.E.D.I.C. et des A.S.S.E.D.I.C.

Ces différentes institutions nées à des époques différentes et à statuts divers, ont vu leur rôle considérablement accru avec le développement du chômage. Il importait donc de rationaliser leur action et d'harmoniser leurs efforts en faveur des demandeurs d'emploi, tant pour le reclassement de ces derniers, que pour les aider à la création d'emplois et pour le soutien aux initiatives locales.

A cet égard, le 9^e Plan prévoit les mesures suivantes :

1. *L'informatisation du service public de l'emploi.*

Celle-ci devrait permettre de moderniser les méthodes de travail et la gestion des organismes afin d'améliorer les services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

L'informatisation devrait être coordonnée entre l'A.N.P.E., l'A.F.P.A. et les services extérieurs du travail et porter sur les fichiers des demandes et des offres d'emploi, sur la gestion de l'offre de formation et sur le suivi des entreprises, afin de regrouper l'ensemble des données dans les domaines de l'emploi et du travail ; des banques régionales de données devraient à cet égard être mises en place.

L'informatisation des fichiers des demandeurs d'emploi de l'A.N.P.E. devra, dès les premières années d'exécution du Plan, être réalisée et harmonisée avec les fichiers des A.S.S.E.D.I.C. permettant ainsi une actualisation permanente de la situation des demandeurs et une amélioration du contrôle et des services rendus.

2. *Une politique immobilière ambitieuse de l'A.N.P.E.*

L'amélioration des services rendus et la mise en place de prestations nouvelles au bénéfice des demandeurs d'emploi rendent nécessaire de restructurer le réseau des A.N.P.E. dans les grandes

villes, de densifier leur réseau dans les villes moyennes, d'entretenir et de rénover les locaux existants, notamment pour permettre la mise en œuvre des entretiens individuels approfondis.

3. Le renforcement des services extérieurs du travail et de l'emploi.

Leurs effectifs devraient être renforcés, notamment pour les services chargés du contrôle, afin de mieux suivre les aides accordées aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Votre Commission ne peut que constater que les crédits prévus pour 1984 n'empruntent pas cette voie puisque les crédits de fonctionnement des services extérieurs se trouvent plafonnés à un moment où le droit et les relations du travail se trouvent profondément modifiés.

B. — Les moyens prévus en faveur de chacune des composantes du service public de l'emploi.

Au total près de 20 milliards de francs devraient être consacrés dans l'enveloppe 1984-1988, au titre des dépenses ordinaires, au développement du service public de l'emploi et de ses moyens d'intervention sur le marché du travail, ainsi que 1,3 milliard de francs pour les autorisations de programmes.

Rappelons que 3,5 milliards de francs et 216 millions de francs étaient respectivement prévus dans le projet de budget pour 1984 pour ces actions.

Ces crédits importants témoignent donc du volontarisme du Gouvernement dans ce domaine et seront utilisés ainsi qu'il suit :

1. *L'A.N.P.E.* verra son dispositif d'orientation-évaluation développé pendant la période du Plan afin d'assurer aux demandeurs d'emploi des entretiens professionnels lors de leur quatrième et treizième mois de chômage ; sont également prévus des sessions d'orientation et de recherche d'emploi, des formations spécifiques de mises à niveau, des contrats emploi-formation, des stages du F.N.E. et de l'A.F.P.A., ainsi que des actions de reclassement des chômeurs de longue durée.

Votre Commission ne peut qu'être en accord avec ces orientations ; elle avait en effet dénoncé dans le passé une certaine sclérose de l'agence, des procédures administratives surannées, des techniques de pointage peu satisfaisantes et avait réclamé une déconcentration

de l'A.N.P.E. et une affectation plus directe des personnels à la prospection et au placement des demandeurs.

Les orientations du 9^e Plan devraient ainsi permettre une meilleure adaptation des services aux fonctions que doivent remplir les agents de l'A.N.P.E.

• D'après les indicateurs associés au P.P.E. n° 6, toutes les agences locales devraient ainsi être raccordées à la fin du Plan au fichier informatique des demandeurs d'emploi et toutes les demandes d'emploi devraient être saisies par le fichier informatique.

S'agissant de la politique immobilière de l'A.N.P.E., toutes les villes de plus de 35.000 habitants devraient disposer d'une agence locale en 1988 (contre 171 en 1983), 145 unités devraient être relogées et 80 unités nouvelles devraient être créées.

Enfin, s'agissant du suivi des demandeurs d'emploi, tous les demandeurs devraient faire l'objet d'un entretien professionnel après le troisième ou le douzième mois de chômage contre 45.000 par mois en 1983, les stages de recherche active d'emploi devraient passer de 9.000 à 42.000 par mois, l'évaluation du niveau de compétences de 6.700 à 31.500 par mois et le nombre de bénéficiaires d'actions de réinsertion du F.N.E. devraient passer de 44.300 à 58.000 par an.

Force est donc de saluer l'ambition des objectifs annoncés par le Plan qui devraient assurer un fonctionnement plus satisfaisant du marché du travail.

2) L'A.F.P.A. devrait, au cours du 9^e Plan, concentrer ses interventions sur l'accompagnement des mutations économiques et technologiques et sur les actions de reclassement des demandeurs d'emploi.

A cet effet, l'A.F.P.A. devrait être déconcentrée au plan régional, ses équipements modernisés, ses formations orientées vers des formations plus qualifiantes et plus élevées, notamment en direction des jeunes et des chômeurs de longue durée ; elle devrait, en outre, développer une politique contractuelle avec les entreprises, les branches professionnelles et les organismes menant des actions de formation.

Votre Commission reconnaît le bien-fondé de ces orientations d'autant qu'elle s'est parfois montrée sévère à l'égard de l'A.F.P.A., notamment en dénonçant la stagnation du nombre de ses stagiaires qui ne répondait pas à l'augmentation des crédits d'autorisation de programme dont elle bénéficiait ; elle dénonçait également une certaine bureaucratisation de l'association et surtout des formations inadaptées, qui conduisait à une déperdition fâcheuse des crédits qui lui étaient affectés.

Votre Commission prend acte avec satisfaction des orientations nouvelles qui répondent pour une large part aux critiques qu'elle formulait à l'égard de l'A.F.P.A.

••

Votre Commission tient donc à saluer l'ambition des objectifs du 9^e Plan en ce qui concerne la recherche d'un fonctionnement plus satisfaisant du service public de l'emploi.

Ses réserves porteront cependant sur les services extérieurs du travail et de l'emploi qui ne paraissent pas bénéficier de l'effort entrepris par ailleurs et aussi sur le problème de la réforme de l'indemnisation du chômage qui n'est pas abordé.

Certes, des négociations sont actuellement en cours pour réformer le système et assigner aux différents partenaires, donc en définitive à l'Etat, la part qui leur revient dans la gestion du système. Le Plan aurait pu cependant fournir quelques orientations sur ce point pour les années à venir, puisque le système d'indemnisation du chômage participe indirectement au service public de l'emploi et au traitement social du chômage et devrait encore malheureusement conserver une place trop importante dans les années d'exécution du Plan.

C. — La prise en compte de l'emploi au plan local.

1. *La réorientation du programme d'emplois d'initiative locale.*

Ceux-ci devront désormais, d'une part, être capables de générer leur propre autofinancement dans le cadre d'activités économiques rentables à l'issue d'un délai déterminé, et d'autre part, s'appliquer à des emplois créés dans le secteur associatif destiné plus particulièrement à accueillir des chômeurs qui connaissent des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail.

D'après les indicateurs associés au P.P.E. n° 6, les emplois d'initiative locale créés devraient passer de 5.000 en 1983 à 30.000 en 1988 sur la période du Plan.

Votre Commission se félicite que les E.I.L. ne tombent pas en sommeil, notamment en raison de l'aide non négligeable (40.000 F par emploi durable créé) qui leur est apportée.

Elle regrette cependant que les activités purement économiques ne représentaient en 1983 que moins de 12 % des emplois créés et que cette aide ne puisse désormais plus être accordée aux collectivités locales, formule qui avait montré son utilité dans le passé.

2. Les actions de promotion locale de l'emploi.

Ces actions devraient permettre le démarrage et l'aboutissement de projets émanant des comités locaux de l'emploi et d'opérations menées en coopération avec les collectivités locales et décentralisées (aides à la gestion, soutien à des P.M.I. utilisant des technologies nouvelles sous-traitantes des grands groupes industriels, aide aux comités locaux de bassin, coordination de l'action des administrations dans les zones sinistrées en matière d'emploi, actions de promotion avec les régions dans le cadre de contrats de Plan, actions en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs...).

Ces stratégies locales de l'emploi prônées par le Plan devraient associer de façon consultative les partenaires sociaux, les employeurs et les salariés, ainsi que les élus, et assurer la coordination de tous les agents économiques et institutionnels au plan local, afin de tirer le meilleur parti des aides existantes en faveur de l'emploi.

Votre Commission ne peut qu'être en accord avec ces orientations encore qu'elle manque d'indications prévisionnelles pour apprécier la portée de ces actions.



Au terme de ces développements, votre Commission ne peut que prendre acte du volontarisme que traduisent les objectifs du Plan en matière d'emploi. Elle constate que dans une conjoncture économique déprimée, le traitement social du chômage et le partage du travail constituent malheureusement les seuls remèdes pour enrayer le développement d'un chômage qui ne saurait que se développer du fait de la nécessité préalable de rétablir nos équilibres avec l'extérieur, et en raison des mutations technologiques qui vont affecter dans les prochaines années notre appareil industriel.

A cet égard, les actions proposées en faveur du partage du travail ne saurait être, aux yeux de votre Commission, que des remèdes conjoncturels et l'économie française ne saurait s'engager seule dans la voie d'une réduction durable de la durée du travail, sauf à porter atteinte pour longtemps à sa compétitivité à l'égard de nos voisins et partenaires et à aboutir à terme à une détérioration de l'emploi salarié encore plus grave sur le plan social.

DEUXIÈME PARTIE

LA FORMATION DES JEUNES ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La formation est au centre de la deuxième loi de Plan qui définit les moyens d'exécution du 9^e Plan de développement économique, social et culturel.

Celle-ci fait d'abord l'objet d'un programme prioritaire d'exécution (P.P.E. n° 2) spécifique qui concerne la formation des jeunes mais se retrouve aussi dans plusieurs sous-programmes contenus dans la plupart des P.P.E. :

— n° 1 : moderniser l'industrie, notamment grâce aux nouvelles technologies ;

— n° 3 : favoriser la recherche et l'innovation, notamment par le développement de formations adaptées ;

— n° 4 : développer les industries de communication, notamment par la formation des professionnels de la communication ;

— n° 6 : agir pour l'emploi, qui fait l'objet dans cet avis de développements spécifiques, notamment en ce qui concerne le rôle de l'A.F.P.A. ;

— n° 7 : mieux vendre en France et à l'étranger, notamment en développant des programmes de formation au commerce international.

Enfin, la formation fait l'objet de développements particuliers dans les approches sectorielles du Plan qui concernent la réorientation des efforts de formation, la formation des agriculteurs, le développement de l'apprentissage, ainsi que dans les contrats de plans Etat-entreprises et Etat-régions.

Votre Commission se félicite que le 9^e Plan consacre à la formation initiale et continue des efforts aussi importants ; celle-ci est en effet l'une des conditions de la modernisation de notre industrie et de l'insertion des jeunes.

Il importe cependant de s'interroger sur les financements qui devront répondre à ces objectifs ambitieux et sur la compatibilité des orientations ainsi définies.

I. — LA FORMATION DES JEUNES : UNE OUVERTURE VERS L'INDUSTRIE AVEC LA RÉNOVATION DU SYSTÈME D'ÉDUCATION ET UNE REDÉCOUVERTE NÉCESSAIRE DES VERTUS DE LA FORMATION ALTERNÉE

La formation des jeunes fait l'objet dans le 9^e Plan d'un P.P.E. n° 2 particulier intitulé « poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes », qui a pour ambition de donner à tous les jeunes une qualification leur permettant de s'insérer dans la vie économique et sociale.

Le sous-programme n° 1 tendant à améliorer les conditions de réussite scolaire et universitaire ne sera évoqué que pour mémoire car il relève de la commission des Affaires culturelles. Rappelons seulement que ces actions relatives à la formation initiale visent à rénover l'école, à réformer les collèges en s'inspirant des conclusions du rapport Legrand, à réformer l'enseignement supérieur, à renforcer la formation des formateurs et à ouvrir et décentraliser l'Education nationale à tous les niveaux.

Le développement des filières technologiques et surtout le dispositif d'insertion professionnelle et sociale retracés par les sous-programmes n° 2 et 3 feront, en revanche, l'objet d'une analyse spécifique puisqu'ils relèvent directement de la compétence de votre commission des Affaires sociales.

A. — La nécessité de la rénovation et du développement des filières technologiques.

L'objectif fixé est de faire de l'enseignement technique une voie de formation et de promotion permettant la poursuite de la scolarité et débouchant sur des possibilités d'insertion professionnelle.

1. Les actions déjà engagées.

Cet objectif ambitieux doté de moyens importants fait suite au plan d'action décidé le 13 janvier 1982 en faveur de la rénovation et du développement de l'enseignement technique qui portait sur les contenus et les filières de formation, sur les conditions d'accueil et d'enseignement et sur l'aide sociale.

Sur la base de ce plan, les horaires ont été redéfinis, la pédagogie a été renouvelée, l'éventail des formations a été resserré et complété par des formations post-diplômes destinées à permettre une meilleure insertion professionnelle.

En outre, et c'est un point auquel est attachée votre Commission, les séquences éducatives en entreprises ont été développées (110.000 jeunes ont été ainsi accueillis en 1982-1983 en entreprises).

Les filières de formation et leur contenu ont été actualisées et redéfinies, notamment vers les technologies nouvelles et l'électronique et les diplômes ont été réadaptés vers les besoins de l'économie.

Enfin, des formules de classes-passerelles devraient permettre aux élèves des L.E.P. de rejoindre le second cycle long.

Les objectifs fixés par le 9^e Plan s'inscrivent dans cet effort de rénovation et d'adaptation aux besoins.

2. Les objectifs du 9^e Plan.

Ces objectifs s'ordonnent autour de cinq axes :

— la révision et le regroupement des spécialités professionnelles ;

— le décloisonnement des filières par le rapprochement des collèges et des L.E.P. et l'intégration d'une véritable culture technique dans les formations générales ;

— le développement des capacités d'accueil et des formations, notamment des L.E.P. pour les jeunes sans formation et par la mise en place de formations complémentaires offertes à 100.000 diplômés pour les cinq années d'exécution du Plan ;

— la formation des formateurs destinée à améliorer les qualifications de base et faciliter les reconversions ;

— la modernisation des équipements, notamment par l'adaptation aux technologies nouvelles (informatique, robotique, bureautique...).

L'enseignement agricole devrait être réformé selon les mêmes principes.

3. Des moyens financiers importants.

Près de 45 milliards de francs devraient être alloués à la rénovation et au développement des filières technologiques entre 1984 et 1988 soit près de 13 % de l'enveloppe financière réservée à l'ensemble des P.P.E.

L'importance de ces crédits traduit la priorité accordée par le Plan aux enseignements technologiques et professionnels et cette orientation se trouve déjà mise en œuvre dans le projet de budget pour 1984 : le tiers des emplois créés le sont dans les L.E.P.

Dans le 9^e Plan, la moitié des moyens nouveaux de fonctionnement des L.E.P. est affectée aux séquences éducatives, au matériel informatique et au programme en faveur des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans.

4. La position de la Commission.

Votre commission des Affaires sociales estime que les orientations indiquées par le 9^e Plan en faveur de l'enseignement technique et professionnel vont dans le bon sens. Elle a, en effet, souvent déploré dans le passé les formations souvent inadaptées de cet enseignement, et son fort taux d'échec scolaire qui conduisaient de trop nombreux élèves à grossir les effectifs de jeunes sans formation ni qualification et qui n'avaient d'autres ressources que de s'inscrire à l'A.N.P.E.

Très attachée surtout aux formations en alternance qui familiarisent les jeunes avec la réalité de l'entreprise et qui se traduisent souvent par un taux d'insertion professionnelle satisfaisant, elle regrettait aussi que l'Education nationale ait témoigné pendant longtemps d'une certaine méfiance, pour ne pas dire plus, à l'égard du monde industriel.

Votre Commission se félicite à cet égard que les objectifs posés aillent dans la bonne direction, notamment par une meilleure adaptation des formations aux besoins et un développement des séquences éducatives en entreprises.

Les efforts menés en faveur des formations initiales au sein du système éducatif devraient ainsi tendre à diminuer le nombre des jeunes sans qualification ni formation et donc à réduire dans les années à venir les programmes spécifiques mis en place en faveur des jeunes de seize à vingt-cinq ans ; ceux-ci devaient en effet se substituer aux enseignements initiaux qui avaient révélé leurs lacunes dans le passé.

B. — L'insertion sociale et professionnelle des jeunes : un objectif à poursuivre et des modalités de financement à préciser.

L'importance des effectifs des jeunes chômeurs de longue durée, le plus souvent dépourvus de formation et de qualification, a imposé au Gouvernement de prendre en leur faveur des mesures spécifiques tendant à leur insertion sociale et professionnelle.

1. Les résultats déjà obtenus.

Des programmes spécifiques en faveur des jeunes de seize à dix-huit ans et de dix-huit à vingt-cinq ans ont été ainsi mis sur place depuis 1982 et consistent en stages d'orientation, d'insertion et de qualification.

a) S'agissant des *jeunes de seize à dix-huit ans*, au 1^{er} juin 1983, plus de 167.000 jeunes avaient été accueillis par les permanences d'accueil ou les missions locales ; en outre, près de 120.000 avaient été orientés vers des formations alternées dont plus de 92.000 avaient suivi un stage d'orientation, d'insertion ou de qualification ; 2,25 milliards de francs avaient été consacrés en 1983 à ce programme.

Pour 1984, 126.500 places de stages devraient être conventionnées et les crédits prévus sont de 2,044 milliards de francs.

b) S'agissant des *jeunes de dix-huit à vingt et un ans*, au 30 juin 1983, près de 40.000 places de stage avaient été ouvertes pour l'orientation, l'insertion et la qualification et 756 millions de francs avaient été consacrés à ce programme.

Pour 1984, les objectifs s'élèvent à 38.000 places de stages et les crédits prévus s'élèvent à 802 millions de francs.

Lors de l'examen des crédits de la formation professionnelle, votre Commission remarquait que le taux de placement des jeunes de seize à dix-huit ans pouvait être considéré comme relativement satisfaisant (environ 50 %) mais s'interrogeait sur l'évolution des crédits réservés à ces formations originales bénéficiant aux « laissés-pour-compte » du système ; elle exprimait la crainte que la diminution des crédits observée ne préfigure une reprise en charge du dispositif par le système de formation initiale qui n'avait pas su conserver ces jeunes et qui avait longtemps manifesté certaines réticences à l'égard des formations en alternance.

Votre Commission admet certes que la rénovation des filières technologiques traditionnelles devrait avoir pour effet, à terme, de réduire les effectifs de jeunes sans qualification, mais elle insiste sur la nécessité de maintenir pendant une période transitoire, vraisemblablement de plusieurs années, ces systèmes originaux qui reprennent en charge des jeunes exclus de l'école, si ce n'est de la société même.

2. Le maintien du dispositif dans le 9^e Plan.

Le sous-programme n° 3 du P.P.E. n° 2 tend à reconduire ce dispositif d'insertion professionnelle qui devrait reposer sur la qua-

lié du service d'accueil, d'information et d'orientation assuré par la coopération des différentes institutions concernées.

Le Plan indique cependant que « l'effectif global des stages de formation en alternance en faveur des seize - dix-huit ans devrait diminuer en même temps que l'effectif des jeunes sortant sans qualification suffisante du système éducatif devrait diminuer ».

Il est ajouté que « l'effectif global des stages pour les plus de dix-huit ans variera en fonction de la mise en œuvre progressive des contrats de type particulier ».

Acceptons-en l'augure. Votre Commission aurait plutôt tendance à penser que ces dispositifs devront être maintenus pour des effectifs importants de jeunes, pendant encore plusieurs années jusqu'à ce que la rénovation des systèmes de formation initiale ait produit tous ses effets.

a) Les stages en faveur des jeunes de seize à dix-huit ans : une diminution réaliste ?

L'un des indicateurs associés au P.P.E. n° 2 prévoit ainsi que le nombre de stagiaires de seize à dix-huit ans devrait s'abaisser au cours du 9^e Plan, de 85.000 par an actuellement, à 60.000 puis à 50.000 en 1988, à mesure que la politique de rénovation du système de formation initiale produira ses effets.

Votre Commission estime à nouveau que cet objectif est optimiste et craint que subsiste longtemps une part de la population scolaire en situation d'échec qui devra bénéficier d'un dispositif souple et spécifique d'orientation, d'insertion et de qualification ne relevant heureusement pas nécessairement de l'éducation surveillée ou du suivi éducatif des mineurs.

b) L'amélioration des aides directes à l'insertion professionnelle par le biais des contrats de travail.

Il est indiqué que les contrats emploi-formation devraient être « diversifiés et mieux ciblés ». Ces qualificatifs visent à l'évidence les nouvelles modalités des contrats emploi-formation qui résultent de deux décrets du 19 mai 1983 qui permettent d'en étendre le bénéfice dans certaines conditions aux jeunes de plus de vingt-six ans et qui mettent en place deux types nouveaux de contrats :

— les contrats emploi-orientation à destination des jeunes dépourvus de qualification, prévus pour une durée de quatre mois, et bénéficiant d'une aide forfaitaire de l'Etat accordée à l'entreprise sur la base de quatre-vingts heures de formations ;

— les contrats emploi-adaptation destinés aux jeunes demandeurs d'emploi déjà qualifiés, assortis d'une garantie minimale d'em-

ploi d'une année et bénéficiant d'une prise en charge de la formation par l'Etat de cent cinquante heures.

Ces formules de contrats devraient connaître un développement non négligeable au cours du 9^e Plan. Ils devraient bénéficier d'une dotation budgétaire de 2,4 milliards de francs en 1984, soit une progression de leurs crédits de près de 35 % par rapport à 1983, ce qui devrait permettre de financer 100.000 contrats emploi-formation ancienne formule, 50.000 contrats emploi-orientation et 50.000 contrats emploi-adaptation.

Les perspectives sont moins claires pour les années à venir puisque l'indicateur annexé au P.P.E. n° 2 mentionne que le nombre de stagiaires de seize à vingt et un ans, de bénéficiaires de contrats emploi-formation et d'apprentis devrait passer de 245.000 à 400.000 par an pendant les années d'exécution du Plan et à 450.000 en 1988.

Les prévisions globales ne permettent pas à votre Commission d'apprécier la part respective de chaque formule pour les années à venir et elle rappelle que le projet de budget pour 1984 prévoyait déjà le financement de 200.000 contrats emploi-formation, 35.000 stages de dix-huit à vingt et un ans et 130.000 contrats d'apprentissage.

Votre Commission considère cependant que le développement des contrats emploi-formation va dans le bon sens ; ceux-ci complètent en effet heureusement les mesures prises en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes et se caractérisent par un taux de placement définitif satisfaisant.

En outre, ces formules offrent les garanties d'un contrat de travail à leurs bénéficiaires et assurent à ces derniers une formation qualifiante.

c) La formule des contrats de qualification par la formation alternée : des incertitudes.

Il est indiqué que « la mise en œuvre des contrats de qualification par la formation alternée se fera par voie législative en tenant compte des résultats de la négociation paritaire engagée en ce domaine ».

Cette négociation a abouti à l'accord contractuel du 26 octobre 1983 qui tend à mettre en place trois formules différentes de formation en alternance qui correspondent chacune à des objectifs différents et dont les deux premières ont le caractère d'un contrat de travail :

— le contrat tendant à l'adaptation à un emploi ou à un type d'emploi ;

— le contrat tendant à l'acquisition d'une qualification professionnelle ;

— la formule tendant à l'initiation à la vie professionnelle qui ne comporte pas de contrat de travail.

Ces formules ne sont pas sans analogies avec les trois formules correspondantes des contrats emploi-formation, contrats emploi-adaptation et contrats emploi-orientation précédemment décrits et votre Commission ne peut que s'interroger sur l'articulation et l'usage futur qui sera fait de ces diverses formules.

Cet accord sur la formation alternée devrait prochainement se voir consacré sur le plan législatif puisque le projet de loi portant réforme de la formation professionnelle continue, actuellement en cours d'examen devant votre Commission, consacre ses articles 35 à 39 à la formation en alternance en créant un nouveau type de contrat dit de « qualification ».

Ces articles devraient être remplacés à l'initiative du Gouvernement par des dispositions qui reprennent les termes de l'accord contractuel.

Votre Commission attend d'être saisie officiellement de ces propositions gouvernementales mais s'interroge cependant sur le financement de ces nouvelles formations en alternance et sur le principe de leur coexistence avec les diverses formules des contrats emploi-formation.

d) *L'apprentissage : des perspectives floues.*

Le planificateur indique en effet que l'« apprentissage sera modernisé, la formation donnée aux jeunes dans ce cadre sera améliorée, en particulier pour permettre à l'artisanat de se doter des qualifications nécessaires à son adaptation, à l'évolution des techniques et du marché. L'Etat examinera avec les régions les conditions de réalisation de cette action ».

En dépit de ces indications contenues dans le P.P.E. n° 2, satisfaisantes dans leur principe, le 9^e Plan ne définit pas clairement la place qu'il réserve à l'apprentissage à côté des autres formules de formation alternée, programmes d'insertion professionnelle des jeunes et contrats emploi-formation.

Les indicateurs associés à ce programme rappellent que 130.000 contrats d'apprentissage devraient être financés en 1983-1984 alors que ceux-ci étaient déjà de 119.000 en 1982-1983 ; à cet égard, le 9^e Plan manque d'objectifs chiffrés et votre Commission ne peut que le regretter même si les régions exercent désormais, depuis la loi du 7 janvier 1983, une compétence de droit

commun en matière d'apprentissage, et donc si les prévisions sont plus difficiles à établir en ce domaine.

La définition et la mise en œuvre de la politique de l'apprentissage relèvent désormais des régions qui sont signataires des conventions passées avec les centres de formation d'apprentis (C.F.A.) à recrutement régional ou départemental. Votre Commission estime à cet égard que la réorientation des formations dispensées dans ce cadre vers les besoins locaux doit d'abord bénéficier à l'artisanat et aux P.M.E. qui sont touchées par certaines mutations technologiques. Il serait également souhaitable que les grandes entreprises, y compris celles du secteur nationalisé, redonnent vie à leurs centres d'apprentissage tombés en désuétude.

Votre Commission considère en effet que l'apprentissage constitue une formule privilégiée d'insertion professionnelle, notamment en raison de son fort taux de placement ; elle regrette que celle-ci n'occupe pas, à l'instar de certains de nos voisins, la place qui lui revient dans notre système de formation alternée et que le 9^e Plan n'ait pas prévu les moyens propres à sa relance.

II. — LA FORMATION : UNE NOTION SOUS-JACENTE DANS LE 9^e PLAN

Comme il a déjà été dit, les actions de formation ne se limitent pas, dans la deuxième loi de Plan, au seul P.P.E. n° 2, précédemment examiné.

Des actions spécifiques sont en outre mentionnées dans plusieurs programmes prioritaires tant pour la formation initiale que pour la formation professionnelle continue, ainsi que dans les approches sectorielles du 9^e Plan et dans la partie consacrée aux contrats de Plan.

A. — La formation dans les approches sectorielles du 9^e Plan.

1. *La réorientation de la formation dans l'industrie.*

Le 9^e Plan devrait être marqué par la réorientation des formations initiales et de la formation permanente pour répondre aux mutations industrielles.

Ces formations seront adaptées pour répondre aux besoins de la productique et les matériels correspondants seront acquis par les établissements de l'Education nationale.

La productique deviendra un domaine prioritaire de formation des adultes dès 1984 à côté de la filière électronique.

L'Etat orientera ainsi la formation vers la productique et l'informatique, notamment au profit des salariés des P.M.E. et des ouvriers les moins qualifiés, et plus particulièrement dans le cadre des grandes opérations de reconversion industrielle.

Le fonds de la formation professionnelle viendra appuyer les initiatives des régions et des entreprises en ce domaine, et financera seul les actions d'adaptation de plus courte durée.

Les contrats emploi-formation et qualification devront compléter l'adaptation des formations initiales pour développer les qualifications dans les technologies d'avenir.

2. La formation dans l'agriculture.

Celle-ci doit bénéficier, au titre de la formation initiale et continue, aux exploitants comme aux salariés agricoles et à ceux des industries agricoles et alimentaires comme à ceux de la filière bois.

Les spécialités professionnelles, les programmes et la pédagogie feront l'objet d'une modernisation ainsi que les équipements. Le nombre des filières préparant au métier d'exploitant et à ceux de la transformation sera accru et de nouvelles filières seront ouvertes avec le concours de la formation continue notamment par l'intermédiaire des établissements d'enseignement agricole et des centres de formation pour adultes, pour bénéficier au plus grand nombre.

3. La formation dans l'artisanat : l'apprentissage.

L'approche sectorielle du Plan consacrée à l'artisanat indique également que l'apprentissage sera amélioré au niveau du recrutement et des effectifs, que l'adaptation des programmes sera accélérée, que la pédagogie sera améliorée par le perfectionnement des formateurs des C.F.A. et une meilleure liaison entre les maîtres d'apprentissage et les C.F.A., que le financement des centres sera réexaminé notamment avec la réforme de la taxe d'apprentissage.

Les apprentis pourront également élargir leur formation en acquérant des spécialisations connexes ou complémentaires.

**B. — Les actions de formation visées
dans les programmes prioritaires d'exécution.**

1. La formation, élément de modernisation de l'industrie (P.P.E. n°1).

a) *La maîtrise des nouvelles technologies* sera développée dans le cadre de la formation de base et par la formation permanente de la main-d'œuvre, y compris pour les entreprises artisanales. Cet effort de formation professionnelle doit mobiliser tous les organismes concernés.

b) *Une convention cadre* devrait être signée en matière de formation dans les secteurs de biens d'équipements mécaniques, électriques et électroniques, et les aides de l'Etat viseront à développer les formations longues dans les domaines de la microélectronique, de l'informatique industrielle, de l'automatisme.

En conséquence, les centres de formation privés ou publics seront équipés en matériels de technologie avancée.

c) *Dans la filière B.T.P.*, l'accroissement des qualifications résultera d'une politique de développement du congé formation et 45.000 salariés devraient être formés en cinq ans aux nouvelles techniques de production; les entreprises, les régions et le fonds de la formation professionnelle seront associés à cette action et le programme emploi et valorisation des métiers du bâtiment du plan construction et habitat sera développé.

Au total, de 1984 à 1988, le nombre de salariés concernés par des formations productives devrait passer de 11.000 à 100.000 par an; dans le même temps, le nombre de stagiaires en formation pour les biens d'équipement de pointe devrait passer de 500 à 1.000 par an.

2. Favoriser l'innovation par la formation (P.P.E. n°3).

La recherche et le développement technologique dans les entreprises supposent l'amélioration de la formation des futurs cadres, notamment des ingénieurs et des étudiants d'I.U.T., ainsi que l'augmentation des promotions d'élèves de l'enseignement technologique supérieur.

Les aides publiques à la formation par la recherche seront améliorées (augmentation des allocations de recherche et des bourses, ainsi que des contrats industriels de formation pour la recherche); l'objectif est d'atteindre 500 bourses C.I.F.R.E. par an en 1988.

La formation des exploitants et salariés agricoles aux nouvelles technologies sera assurée par des actions de formation continue dans des établissements d'enseignement agricole et la formation à l'informatique sera dispensée dans le cadre de la formation pour adultes.

Un plan de rattrapage de la filière électronique devra par ailleurs être mis en place par le ministre de la Formation professionnelle et les entreprises seront incitées à développer les congés de formation dans les industries de pointe, à adapter les formations aux nouvelles technologies, tandis que les régions seront également aidées pour développer des formations longues et qualifiantes pour les nouvelles technologies.

Ces programmes seront financés par l'Etat et les fonds régionaux de la formation professionnelle, et l'A.F.P.A. développera des plans de modernisation sectoriels en fonction des pôles technologiques nationaux. L'Education nationale mettra enfin en place des formations continues dans le domaine des technologies avancées.

Une enveloppe de 2,6 milliards de francs en dépenses ordinaires et de 1,7 milliard de francs en autorisations de programme est prévue entre 1984 et 1988 pour favoriser l'innovation par la formation. Il convient de rappeler que les crédits correspondants, pour l'année 1984, s'élevaient respectivement à 395 et à 225 millions de francs.

3. La formation et les industries de la communication (P.P.E. n° 4).

Il est prévu une réorganisation de la formation initiale des professionnels de l'audiovisuel, notamment par la création d'une école du cinéma et de l'audiovisuel et par une augmentation des diplômés des I.U.T. spécialisés ; au sein du secteur public, la formation permanente accordera une large place aux actions décentralisées.

4. La formation et l'ouverture sur l'extérieur (P.P.E. n° 7).

Celle-ci résultera de la création d'une école nationale d'exportation qui complétera les formations existantes et qui, outre les formations théoriques et juridiques, dispensera une formation concrète centrée sur les réalités de la vente et du dialogue avec les partenaires étrangers.

La formation des enseignants dans le secondaire sera renforcée en ce sens, les programmes à vocation internationale seront développés dans l'enseignement technique, les universités et les grandes écoles.

Les cadres et dirigeants des P.M.E. bénéficieront de programmes de formation au commerce international et la formation des experts spécialisés sera renforcée.

L'enveloppe budgétaire prévue entre 1984 et 1988 destinée à mobiliser les hommes pour cette action, devrait représenter 4,6 milliards de francs en dépenses ordinaires.

C. — Les contrats de plan et la formation.

Les contrats de plan associent l'Etat et les entreprises publiques d'une part à la réalisation des deux lois de plan, et l'Etat et les régions d'autre part, pour mettre en œuvre le plan national et les vingt-six plans régionaux.

Votre Commission limitera ses réflexions en ce domaine à ce qui concerne la formation professionnelle qui a été transférée aux régions par la loi du 7 janvier 1983.

1. *Les contrats de plan Etat-entreprises.*

L'un des objectifs des contrats de plan passés entre l'Etat et les entreprises publiques a pour objet d'associer le secteur public à la réalisation des objectifs de solidarité et d'intérêt général.

Les objectifs sont exprimés, notamment dans la première loi de Plan et mettent l'accent, pour ce qui concerne la formation, sur son développement et son orientation vers l'utilisation de nouvelles techniques, une meilleure insertion professionnelle des jeunes et l'accroissement de l'effort en direction des catégories salariées les moins qualifiées.

Sur ce point, votre Commission rappellera qu'elle a regretté que les entreprises du secteur public soient restées jusqu'ici à l'écart des efforts menés en faveur des formules d'insertion professionnelle des jeunes et manifestent désormais une indifférence certaine, pour la plupart d'entre elles, à la formule de formation alternée qui enregistre le taux de placement le plus élevé, c'est-à-dire l'apprentissage.

Il conviendrait en ce domaine que les entreprises publiques prennent leur part dans l'effort national de formation.

2. *Les contrats Etat-régions.*

La loi portant réforme de la planification a ajouté au plan d'Etat vingt-six plans régionaux, des plans d'entreprise et des projets locaux : leur mise en œuvre devrait s'appuyer sur le contrat de Plan.

S'agissant de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage, la loi du 7 janvier 1983 reconnaît aux régions une

compétence de droit commun et leur affecte une dotation spécifique et des ressources propres.

A l'exception de la définition du cadre législatif et réglementaire de la politique de formation professionnelle et d'apprentissage qui relève toujours de l'Etat, les régions exercent donc une compétence pleine et entière en ce domaine.

Cependant, des programmes concertés de formation professionnelle peuvent associer les régions et l'Etat pour leur financement.

Ces contrats concernent actuellement le développement de la filière électronique dans cinq régions, du secteur agro-alimentaire dans neuf régions, le développement local de pays ou de bassins d'emploi avec des actions de formation dans trois régions.

Ces programmes de concertation devraient être élargis dès 1984 à toutes les régions qui décideront d'inclure un volet relatif à la formation professionnelle dans les contrats de Plan qu'elles signeront.

Votre Commission, comme elle l'avait déjà fait lors de l'examen des crédits de la formation professionnelle pour 1984, renouvellera son inquiétude en ce qui concerne les charges de formation que les régions auront à supporter du fait du transfert des compétences, notamment du fait des transferts insuffisants de personnels et des engagements qui les lient en raison de conventions passées antérieurement par l'Etat.

Elle exprime sa crainte qu'une réforme excellente dans son principe — assurer une meilleure adéquation entre les formations dispensées et les besoins locaux — soit compromise du fait d'une précipitation dans sa mise en œuvre et de moyens insuffisants pour la mener à bien.

* *

Au terme de ces quelques développements, votre Commission ne peut que souligner les objectifs ambitieux visés par le 9^e Plan en matière de formation ; les actions de formation apparaissent en effet dans de nombreux programmes prioritaires tendant à assurer la modernisation et l'adaptation de notre appareil productif aux nouvelles technologies.

Cependant, ces intentions louables et la réalisation des objectifs posés sont subordonnées au rétablissement de certains de nos équilibres qui ont un effet direct sur le niveau de l'emploi ; la formation professionnelle n'a pas en effet pour objet d'apporter une qualification à de futurs chômeurs et une politique économique réaliste doit être à la hauteur de ces ambitions.

Enfin, comment ne pas être inquiet devant le flou de certains financements mal précisés ?

Des actions d'une telle ampleur, mettant en cause des fonds aussi considérables et mobilisant la quasi-totalité des acteurs institutionnels, économiques et sociaux, appellent une vigilance toute particulière de la part de votre Commission.

TROISIÈME PARTIE

LA POLITIQUE DE LA SANTÉ ET DE LA FAMILLE

I. — LA POLITIQUE DE LA SANTÉ

Le programme prioritaire d'exécution n° 11 définit les axes prioritaires de la politique de la santé autour de l'objectif suivant : moderniser et mieux gérer le système de santé.

Ce programme se subdivise lui-même en deux sous-programmes :

— le premier se fixe pour objectif de mieux connaître et de mieux gérer notre système de santé ;

— le second tend à réorienter le système de soins autour de trois points : le renforcement de la prévention, le développement des services de soins sans hospitalisation, la modernisation de l'hôpital et son recentrage sur ses fonctions techniques.

Sur de tels objectifs, un consensus peut être, à l'évidence, aisément réalisé. En revanche, les moyens qui vous sont proposés apparaissent beaucoup plus contestables.

Notre Haute Assemblée a déjà exprimé, à l'occasion de l'examen du projet de loi portant diverses mesures relatives au service public hospitalier, les craintes que lui inspirent les orientations gouvernementales dans ce domaine.

L'examen du programme d'exécution prioritaire n'est pas de nature à rassurer votre Commission et, au contraire, par certains aspects de son contenu, accroît son inquiétude.

A. — Moyens de la connaissance et réforme de la gestion.

1. *Les moyens de la connaissance.*

L'amélioration de la connaissance des besoins de soins passe, selon le programme, par trois ordres de préoccupations.

La première vise à isoler les facteurs qui déterminent la demande de soins. Il apparaît en effet que les données connues dans ce domaine semblent fort limitées et le plus souvent partielles. Il semble donc opportun d'accroître les moyens d'investigation en vue, notamment, de déterminer l'influence du travail, de l'environnement, de la nutrition et du vieillissement dans la définition de la demande de soins:

La réussite d'une telle ambition passe évidemment, et c'est le second point, par le développement des études épidémiologiques générales. Selon le Gouvernement, un tel objectif suppose le renforcement des moyens des observatoires régionaux de santé. A la fin de cette présente année 1983, il existe quinze observatoires dont les missions sont de trois ordres : regrouper et analyser les données épidémiologiques, diffuser les informations, élaborer des études épidémiologiques consacrées soit à l'analyse d'une cause particulière de morbidité, soit à l'examen d'une pathologie préoccupante dans une région.

En outre, un rapport annuel sur l'état de santé des Français sera publié. Une telle initiative apparaît, là aussi, parfaitement justifiée.

Plus contestable apparaît le dernier volet de cette partie du sous-programme. Votre Commission a souscrit à la volonté gouvernementale de réformer la gestion budgétaire interne des établissements publics hospitaliers, en vue notamment, de mieux évaluer le coût des soins apportés aux malades.

C'est ainsi qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi portant diverses mesures relatives au service public hospitalier, elle a approuvé le principe de l'élaboration, par la commission médicale consultative, d'un rapport sur l'évaluation des soins.

En revanche, elle a condamné la nouvelle procédure d'élaboration des budgets des hôpitaux, liée à la mise en œuvre de la réforme de leur financement, par l'institution d'une dotation globale versée par les caisses d'assurance maladie.

Le budget global, conçu comme un instrument de gestion, comporte de nombreux avantages :

— il permet de décentraliser jusqu'au niveau des services, médicaux ou non médicaux, la préparation des prévisions budgé-

taires, et favorise ainsi la sensibilisation des médecins aux contraintes de la gestion financière ;

— il introduit ainsi un dialogue au sein de l'hôpital, organisé entre le directeur, les chefs de service ou de département et les instances consultatives de l'hôpital, sous le contrôle et l'arbitrage du conseil d'administration ;

— il autorise enfin une concertation entre les hôpitaux et les caisses d'assurance maladie ; le président de la caisse nationale a lui-même indiqué qu'il souhaitait développer, avec les établissements, un esprit conventionnel qui préside déjà aux relations avec la médecine libérale.

Cependant, la réussite du budget global n'est possible qu'à la condition que l'Etat, partenaire mais aussi censeur, agisse avec tact et mesure. L'examen du projet de loi précité a permis à votre Commission d'obtenir certaines garanties sur ce point au niveau des normes. Cependant, l'attitude actuelle des pouvoirs publics et les restrictions budgétaires drastiques imposées aux établissements interdisent à votre Commission d'approuver les intentions exprimées par le Gouvernement dans ce domaine.

Quant à la médecine libérale, certaines propositions paraissent, elles aussi, lourdes de sous-entendus. Ainsi en va-il notamment du « développement des analyses de la structure des actes et de la consommation médicale » ainsi que des « enquêtes spécifiques sur le comportement des prescripteurs ».

2. La réforme de la gestion.

S'agissant de la réforme de la gestion, trois préoccupations animent le Gouvernement :

— maîtriser la démographie médicale et assurer une meilleure formation continue des professionnels de santé ;

— réformer les procédures de financement et de gestion ;

— contrôler l'activité sanitaire.

Sur le premier point, votre Commission partage, avec l'actuel Gouvernement, tout comme avec les précédents, le souci de mieux maîtriser la démographie médicale.

Il en va à la fois des intérêts mêmes des professions intéressées et de ceux de nos concitoyens, malades ou contribuables. Toutefois, elle observe que le Sénat a, en son temps, refusé de s'engager dans les voies par lesquelles le Gouvernement entendait réaliser cet objectif, en rejetant notamment la loi portant réforme des études médicales.

Quant au personnel paramédical, après un recrutement important d'agents en 1981 et, dans une moindre mesure, en 1982, les pouvoirs publics ont très sensiblement réduit les créations d'emplois pour 1983 et pour 1984. Le programme ne laisse sur ce point que peu d'espoir à ceux qui considèrent, à juste raison, que certains secteurs (notamment l'accueil des personnes âgées) manquent cruellement de personnel.

Enfin, la volonté de développer la formation continue ne semble concerner que le seul personnel paramédical, à l'exclusion des praticiens. Cette négligence paraît très regrettable, alors même que les crédits consacrés à la formation des seuls médecins enregistrent, dans la loi de finances pour 1984, une progression médiocre, dénoncée par notre excellent collègue, Jean Chérioux, dans son avis budgétaire.

S'agissant de la réforme des procédures de financement et de gestion, votre Commission a déjà dit son opposition à la dotation globale. Il lui suffira d'ajouter ici que, sous couvert d'une amélioration de l'allocation de ressources, il ne saurait être question d'admettre une mise en tutelle administrative et financière de la pratique médicale.

S'agissant enfin du contrôle de l'activité sanitaire, votre Commission ne peut que refuser un contrôle des caisses sur l'activité des praticiens qui, allant au-delà de la détection des abus, menacerait, là aussi, la liberté de prescription. Surtout, elle souhaiterait savoir très précisément ce que le Gouvernement entend, lorsqu'il propose d'engager un débat très approfondi sur « la recherche d'une responsabilité régionale dans la maîtrise des dépenses de santé ».

Il n'est en effet pas possible d'engager financièrement la responsabilité des collectivités locales, alors même que, par le projet de loi portant diverses mesures relatives au service public hospitalier, l'Etat s'est doté des moyens légaux d'un accroissement sensible de ses prérogatives.

B. — La réorientation du système de soins.

Le second sous-programme vise à « réorienter le système de soins ». Il distingue, à cet effet, trois orientations principales :

- le développement des actions de prévention ;
- le développement des services de soins sans hospitalisation ;
- la modernisation et le recentrage de l'hôpital sur ses fonctions techniques.

1. Le développement des actions de prévention.

Votre Commission n'a jamais manifesté, au contraire, son opposition à une meilleure politique de prévention. Elle rappelle notamment que la conclusion d'un accord à ce sujet entre la caisse nationale d'assurance maladie et les organismes mutualistes avait reçu son entière approbation.

Votre Commission reconnaît aussi, avec le Gouvernement, le rôle décisif qui revient, en matière de prévention, au médecin généraliste. Elle ne saurait, toutefois, suivre, à cet égard, toutes les orientations définies par le rapport annexé à la première loi de Plan, qui préconisait notamment le développement d'expériences de « tarification forfaitaire ». Comment ne pas rappeler, en effet, les dangers que comporterait, pour l'éthique médicale, le développement de formules comme les centres de soins intégrés ! Or, l'article 19 de la loi du 19 janvier 1983 a inscrit, dans la loi, les règles du financement de telles expériences par la caisse nationale d'assurance maladie.

En revanche, votre Commission approuve sans réserve la volonté d'intensification des programmes nationaux de prévention, dans les domaines de la périnatalité, de la santé en milieu professionnel, de la lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie et de l'hygiène du milieu.

Enfin, il convient de poursuivre, comme le souhaite le Gouvernement, l'effort d'éducation pour la santé.

2. Le développement des services de soins sans hospitalisation.

Votre Commission approuve l'essentiel des propositions contenues dans ce second volet. Elle regrette seulement que les efforts prévus dans ce domaine pour 1984, tels qu'ils résultent de la loi de finances, apparaissent fort insuffisants.

Le développement des services de soins sans hospitalisation repose, selon le programme, sur deux catégories de mesures : le développement d'un système de soins de voisinage et d'actions de soutien à domicile d'une part, l'adaptation du réseau d'établissements d'hébergement d'autre part. Ces orientations, dont le principe rencontre l'adhésion de votre Commission, doivent permettre à la fois de maîtriser les coûts et d'humaniser les soins.

Trois séries de remarques doivent être cependant ici formulées :

Les formules alternatives à l'hospitalisation, hospitalisation à domicile, hospitalisation de jour, soins infirmiers à domicile et aides ménagères ont chacune une fonction propre et ne sauraient donc

être mises en œuvre pour d'autres objectifs et, notamment, de pallier les carences des moyens d'hébergement. De tels « glissements » doivent être évités par une définition législative très précise des alternatives à l'hospitalisation, annoncée par le Gouvernement pour le printemps prochain. Votre Commission ne manquera pas, le moment venu, d'apporter à ce texte les garanties qui s'avéreront nécessaires.

Il convient en effet de rappeler que le renforcement des actions de soutien à domicile ne répondra en aucune manière aux contraintes supportées par les personnes très âgées ou par les personnes handicapées. Or, la capacité d'hébergement actuelle des établissements est à cet égard, très insuffisante.

Certes, le programme propose de poursuivre la reconversion des hospices, à hauteur de 24.000 lits. Mais le projet de loi de finances pour 1984, a, dans ce domaine, simplement reconduit, en francs courants, les crédits prévus pour 1983, eux-mêmes réduits, en cours d'exercice, de plus de la moitié de leur montant.

Le programme propose par ailleurs la reconversion de 40.000 lits de psychiatrie sans préciser les orientations de la politique gouvernementale dans ce domaine. Votre Commission a pourtant dénoncé depuis de nombreuses années l'absence d'une carte psychiatrique dont l'élaboration a été reportée d'exercice en exercice. Elle souhaite donc qu'une véritable charte de la psychiatrie soit élaborée, garante d'une meilleure maîtrise des coûts, singulièrement nécessaire dans ce domaine, et d'une définition précise de la vocation de ce secteur particulier de l'activité médicale.

Enfin, votre Commission adhère à la volonté exprimée par le programme de mettre fin aux effets pervers des tarifications et rappelle ici son souhait que soit remise en cause la loi de 1975 sur les institutions médico-sociales, dont toutes les conséquences n'ont pas été, il faut bien le dire, très positives.

Une ultime remarque doit être formulée, qui, à elle seule, enlève une partie de leur crédibilité aux propositions, pourtant positives, contenues dans le programme. Notre Rapporteur pour avis sur les crédits consacrés à la Santé, M. Jean Chérioux, a montré les effets souvent catastrophiques, pour les établissements sociaux, des contraintes budgétaires imposées par les pouvoirs publics. Il n'est pas possible de vouloir, à la fois, proclamer une volonté de modernisation et priver les établissements des moyens pour y parvenir.

3. La modernisation et le recentrage de l'hôpital.

Cet objectif est évidemment lié au précédent.

Le programme note d'abord l'excédent global des capacités d'hospitalisation. Une telle notation est surprenante, lorsqu'on rapproche l'analyse actuelle du Gouvernement des protestations véhémentes de l'opposition d'alors, élevées contre la loi qui, en 1979, accordait au ministre chargé de la Santé les moyens d'agir efficacement sur les capacités d'hospitalisation.

Sous la réserve de cette remarque, le programme propose donc :

— la suppression de 16.000 lits d'aigus et la rénovation de 16.000 autres ;

— l'adaptation de l'équipement biomédical ;

— la fermeture de 12.000 lits psychiatriques inoccupés, le remplacement de 28.000 autres lits par des lits ou des places de soins ambulatoires et d'hébergement extra-hospitalier mieux adaptés, notamment pour les personnes âgées ou handicapées, la modernisation de 7.500 lits vétustes.

Ces suppressions ou transformations de lits ne s'accompagnent d'aucun commentaire de nature à connaître les intentions précises des pouvoirs publics. Notamment, en ce qui concerne la psychiatrie, la définition de normes semble tenir lieu, dans l'instant, de politique.

Enfin, le recrutement de personnel hospitalier semble devoir être très limité et, à la création nette d'emplois, le Gouvernement paraît préférer un meilleur redéploiement des agents.

Ces formules dissimulent mal, ainsi qu'il a déjà été dit, les restrictions très sévères imposées, en matière de personnel, aux établissements.

Cette remarque ne saurait toutefois enlever tout son intérêt à une démarche qui tend à une meilleure répartition des moyens en personnel et à une plus grande mobilité des agents.

II. — LA POLITIQUE FAMILIALE

Ce programme prioritaire d'exécution n° 8 se donne pour objectif d'assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité ».

Par son intitulé même, le programme traduit le souci, jusqu'à présent exprimé moins clairement par le Gouvernement, de mettre en œuvre une politique spécifique en faveur de la natalité.

Votre Commission note avec satisfaction une telle évolution. Elle doit souligner à cet égard une autre phrase contenue dans le programme, aux termes de laquelle : « Un effort plus important doit être consacré aux familles jeunes et aux familles nombreuses. »

Malheureusement, sur ce point comme sur d'autres, les bonnes intentions ne sauraient tenir lieu de politique. Or, de juillet 1980 à juillet 1983, le pouvoir d'achat des familles nombreuses n'a augmenté que de 2,6 %, contre 29 % pour les familles de deux enfants.

Sans qu'il soit possible d'établir un lien entre la politique familiale et l'évolution de la natalité, force est de constater qu'après une stabilisation du taux de fécondité à 1,96 % de 1980 à 1982, ledit taux est retombé brutalement à 1,8 au premier semestre 1983 ; un tel niveau n'a jamais été atteint qu'en temps de guerre.

La chute de la fécondité n'exprime pas un refus de l'enfant, mais un refus du troisième enfant. C'est ce dernier refus qui justifie de l'effondrement de la fécondité et, sans l'apport des enfants nés de couples d'origine étrangère, le taux n'aurait été, en 1982, que de 1,8 enfant par femme.

Au-delà des aides financières, qu'elles soient d'origine fiscale ou sociale, c'est l'environnement social de la famille qui doit, avant tout, permettre une reprise de la natalité. Le développement du travail féminin constitue, à cet égard, une dissuasion essentielle : 4 % seulement des ménages dans lesquels les deux conjoints travaillent ont trois enfants et plus.

Face à cette situation, le programme qui vous est proposé retient trois actions :

- réorienter les aides à la famille ;
- permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle ;
- créer un environnement favorable à la naissance et à l'enfance.

A. — La réorientation des aides monétaires.

Le Gouvernement propose, à cet égard, deux types de mesures, d'ordre social et fiscal.

Tout d'abord, il envisage de substituer à l'ensemble des prestations liées à la naissance et aux premières années de la vie de l'enfant une allocation forfaitaire au jeune enfant, versée depuis le début de la grossesse jusqu'à l'âge de trois ans.

Ainsi disparaîtraient les allocations pré et post-natales, les prêts aux jeunes ménages et le complément familial servi au titre des enfants de moins de trois ans.

Selon une étude de la Caisse nationale des allocations familiales, cette allocation pourrait atteindre 880 F par mois et 500.000 familles bénéficieraient de l'extension du champ d'application actuel du complément familial, qui s'adresse à 2.700.000 familles. Au 1^{er} juillet 1983, cette prestation induirait une dépense globale de 20 milliards de francs.

Votre Commission n'est pas *a priori* hostile à une telle mesure. Elle craint seulement qu'elle ne défavorise les familles nombreuses et doit rappeler à cette occasion son opposition très vive à la suppression, par l'actuel Gouvernement, de la majoration des allocations pré et post-natales instituées en 1980.

Mais, surtout, votre Commission ne peut qu'exprimer son inquiétude sur les modalités de financement de cette allocation nouvelle, qui résulterait d'un « redéploiement des aides fiscales à la famille ».

Car telle est bien la deuxième intention poursuivie par ce sous-programme, qui est de réduire « les aspects contestables de quotient familial ». Il convient de rappeler que la fonction du quotient familial est seulement de favoriser les ménages chargés d'enfants aux dépens des ménages ou des personnes seules sans enfant.

Il a donc bien une mission de redistribution horizontale et non point verticale des revenus. Certes, le plafonnement de l'avantage fiscal qu'il procède, introduit depuis fort longtemps dans notre législation, apparaît-il justifié. Toute autre remise en cause serait inacceptable. Or, le contenu du sous-programme, tel que commenté au cours des débats de l'Assemblée nationale ne peut que susciter l'opposition la plus vive de votre Commission.

Enfin, aucune indication précise n'est apportée par le programme sur les conditions dans lesquelles ces réformes s'adresseraient particulièrement aux jeunes couples et aux familles nombreuses.

B. — Mieux concilier vie professionnelle et vie familiale.

Ainsi qu'il a déjà été dit, il est certain que les contraintes qu'impose l'exercice, par les deux conjoints, d'une activité professionnelle, dissuadent les couples d'avoir un nombre plus élevé d'enfants.

Les mesures proposées par le Gouvernement apparaissent malheureusement insuffisantes pour répondre à cette constatation. Elles sont successivement :

— l'aménagement du congé parental, actuellement en cours de discussion devant le Parlement ;

— l'amélioration de la prestation de remplacement versée aux agricultrices ;

— la création d'un congé d'éducation rémunéré à deux ans ou plus pour tout parent cessant ou réduisant à mi-temps une activité professionnelle exercée au moins depuis deux ans, à l'occasion de la naissance d'un troisième enfant ou d'un enfant de rang supérieur ;

— le développement des équipements d'accueil et des services tournés vers la petite enfance selon les formules plus souples : mini-crèches et des crèches familiales.

Sur ce dernier point, votre Commission constate que le Gouvernement a compris les limites, sociales et financières, des crèches collectives. Elle observe, en outre, que la loi de finances pour 1984, autant que les crédits finalement accordés en 1983 traduisent une dégradation très nette de l'effort consacré à l'accueil de la petite enfance.

C. — Créer un environnement favorable à la naissance et à l'enfance.

Le troisième sous-programme s'efforce de créer un environnement favorable à la naissance et à l'enfance et prévoit à cet effet les mesures suivantes :

— la création d'un institut de la famille et de l'enfance pour informer et sensibiliser les responsables ;

— la conclusion de contrats-familles entre l'Etat et les collectivités locales pour une meilleure prise en compte des besoins des

familles par les aménageurs dans les opérations d'urbanisme et les programmes de logements ;

— le renforcement de l'action socio-éducative liée au logement pour les familles éprouvant des difficultés pour se loger, grâce à la prise en charge provisoire de l'hébergement et à la mise en œuvre d'une insertion sociale en faveur des intéressés ;

— le développement de l'éducation parentale, la mise en place de services d'accueil d'urgence, la modernisation des foyers et des centres maternels ;

— enfin, le développement des centres sociaux et des centres de loisirs, pour assurer une meilleure animation en faveur des familles et offrir aux enfants un accueil en dehors du temps scolaire ainsi que des activités d'éveil.

Toutes ces mesures traduisent la volonté de valoriser l'image de la famille. Il est temps d'engager notre pays dans cette voie, au moment où notre pays enregistre à la fois une chute des naissances, une baisse sensible du nombre des mariages et une augmentation significative de celui des divorces.

De cette situation, certains discours tenus avant et après 1981 sont largement comptables.



Au-delà des bonnes intentions exprimées par les deux programmes d'action prioritaire qui viennent d'être examinés, votre Commission a dit les inquiétudes que lui inspiraient certaines des mesures qui vous sont proposées. A elles seules, ces dernières justifieraient que votre Commission n'accepte pas d'apporter son soutien à de telles orientations. Mais au-delà du contenu même des programmes prioritaires d'exécution, c'est le cadre politique dans lequel elles s'inscrivent qui ne saurait être accepté, selon elle, par notre Haute Assemblée.

S'agissant d'abord de la politique de santé, le Sénat a eu l'occasion d'exprimer récemment son opposition à une réforme hospitalière qui entraîne un éclatement des structures internes de nos établissements et compromet donc la réussite d'une politique visant à une meilleure maîtrise des dépenses de santé et à une amélioration sensible de la gestion de nos hôpitaux.

Le Sénat a également exprimé ses inquiétudes les plus vives sur les projets du Gouvernement en ce qui concerne la planification sanitaire. Il a également souligné son hostilité au principe d'une régionalisation financière de la maîtrise des dépenses de santé. Il conviendra d'interroger très précisément le Gouvernement sur ce point.

Votre Commission a également rejeté le renforcement très sensible des prérogatives des autorités de tutelle sur l'hôpital, qu'implique, malgré les modifications apportées à la loi hospitalière, la mise en œuvre de la dotation globale.

Votre Commission a enfin dénoncé le développement de certaines formules d'administration des soins, qui compromettent à terme les aspects fondamentaux de l'exercice libéral de la pratique médicale.

S'agissant de la politique familiale et malgré l'évolution de la politique gouvernementale, force est de constater que les débats de l'Assemblée nationale ont fait clairement ressortir l'hostilité des pouvoirs publics à une aide spécifique et massive en faveur des familles nombreuses. Or, la chute de notre natalité est liée directement à la disparition progressive des familles de trois enfants et plus. C'est donc à ces dernières que doivent s'adresser en priorité les mesures d'aides financières engagées par les pouvoirs publics.

Tel n'est pas le choix résolu des pouvoirs publics dans ce domaine.

S'agissant enfin des conditions financières de ces réformes, votre Commission ne saurait approuver la démarche gouvernementale. Certes, la croissance des dépenses de santé a diminué très sensiblement en 1983, et il ne saurait venir à l'esprit de personne de remettre en cause l'effort de maîtrise nécessaire de ces dépenses. Toutefois, ce résultat a été obtenu par des mesures de restriction budgétaire qui compromettent à la fois les équilibres financiers de nos établissements sanitaires et de nos établissements sociaux.

La poursuite de la politique actuelle du recrutement du personnel sanitaire et social explique en grande partie la situation de l'emploi. Selon une projection réalisée par nos services, la poursuite d'une telle orientation représentera en 1988 une moins-value de 120.000 emplois. Certes, il ne saurait être question de poursuivre, dans les années 1980, une politique de recrutement du personnel sanitaire à hauteur des efforts réalisés au cours de la précédente décennie. Il ne saurait toutefois être question de priver les établissements des moyens en personnels nécessaires à garantir le maintien de notre système actuel de soins.

Quant à la réforme du financement de la Sécurité sociale, votre Commission émet les plus sérieuses réserves à l'encontre de l'amorce d'une fiscalisation des prestations familiales qui, dans l'instant, conduit à alourdir les charges des ménages sans avoir permis d'alléger celles des entreprises.

Le récent débat budgétaire a été l'occasion de démontrer que le recours constant au relèvement des prélèvements obligatoires provoque par lui-même un besoin supplémentaire des recettes. Cepen-

dant, les moyens de sortir de ce « cercle vicieux » ne peuvent résulter que d'une autre politique économique et sociale. Il s'agit d'un débat qu'il n'appartient pas à votre Commission d'engager. C'est pourtant ce débat qui conditionnera — elle en est persuadée — le vote d'ensemble de notre Haute Assemblée sur ce projet de loi.

Pour sa part, votre Commission, compte tenu des observations particulières qu'appellent, selon elle, les programmes d'exécution prioritaire soumis à son examen, autant que de son opposition à la stratégie économique et sociale engagée par le Gouvernement, est conduite à vous demander de rejeter les programmes n° 8 et n° 11 dans le projet de loi.