

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1979.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation du  
rapport sur les principales options du VIII<sup>e</sup> Plan.*

Par M. André BOHL,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Robert Schwint, *président* ; René Touzet, Jacques Henriet, Bernard Lemarié, Hector Viron, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, *secrétaires* ; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmarests, Guy Durbec, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Jean Gravier, André Jouany, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Henri Moreau, Michel Moreigne, Jean Natali, Mme Rolande Perlican, MM. Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 1055, 1117, 1108, 1112, 1152 et in-8° 190.

Sénat : 397, 405, 413, 455, 457 (1978-1979).

---

**Plan.** — Agriculture - Commerce extérieur - Emploi - Energie - Environnement - Finances publiques - Industrie - Industries agro-alimentaires - Inflation - Investissements - Logement - Matières premières - Monnaie - Politique économique - Politique extérieure - Population - Protection sociale - Travail (durée du) - Urbanisme.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>Introduction</b> .....	4
• Dans un monde en changement, le destin du pays est incertain.	
• A ce stade préliminaire de l'élaboration du VIII <sup>e</sup> Plan, votre Commission limitera son propos au constat de deux perspectives inéluctables :	
<b>1<sup>o</sup> Le chômage va augmenter</b> .....	5
• parce qu'il s'agit d'une donnée inhérente à la stratégie économique suivie ....	5
• à cause de la situation démographique : de nombreux jeunes vont arriver sur le marché de l'emploi .....	6
• malgré les palliatifs proposés .....	6
<b>2<sup>o</sup> La protection sociale est menacée</b> .....	7
• l'écart entre recettes et dépenses se creuse .....	7
• ni la recherche de ressources supplémentaires, ni les actions envisagées pour maîtriser les dépenses de santé ne semblent à la mesure de l'ampleur du déséquilibre .....	8
• sous couvert de « consolider » notre système de protection sociale, faudra-t-il remettre en cause tel ou tel avantage ? .....	9
• un large débat public est nécessaire .....	9
• dans ce contexte, la politique familiale paraît compromise .....	9
<b>Conclusion. — Des perspectives inquiétantes pour la paix sociale</b> .....	10

---

MESDAMES, MESSIEURS,

Quel avenir s'ouvre devant la France ? Dans un monde en mouvement, instable, incertain, comment se trace le destin du pays jusqu'en 1985 ?

Le rapport sur les options du VIII<sup>e</sup> Plan ne peut donner de réponse claire à cette question que chacun se pose avec inquiétude. Car tout est possible, et même le pire. L'ère des illusions est passée.

La crise que les pays industriels traversent depuis 1973 n'est pas une crise passagère. Elle marque le début d'un changement profond des rapports économiques mondiaux. Nous savions que la période de croissance forte des années d'après-guerre était révolue. Cela nous est réaffirmé sans hésitation : terminé l'approvisionnement énergétique à bas prix sur lequel nous avons développé notre niveau de vie sans être conscients de nos privilèges ; terminé également le monopole technologique du monde occidental. Les pays en voie de développement ont appris à leur tour à produire et, disposant d'une main-d'œuvre à bon marché pour des décennies encore, deviennent des concurrents de plus en plus redoutables.

Dans ce contexte nouveau, irréversible, il faut s'adapter et se battre, vendre toujours davantage pour acheter les matières premières nécessaires de plus en plus onéreuses, améliorer la productivité, chercher des débouchés nouveaux. La France a des handicaps, dont certains augurent mal de l'avenir ; ainsi sa natalité déclinante, comme celle de l'ensemble du monde occidental. Vieillir n'est pas gage de dynamisme. Le VIII<sup>e</sup> Plan insiste avec plus de force que les précédents sur la gravité de la situation démographique, sans proposer pour autant de remède décisif pour la corriger.

Mais la France dispose aussi d'un certain nombre d'atouts : son savoir-faire, son agriculture, son espace vital, sa main-d'œuvre efficace.

Ainsi, le VIII<sup>e</sup> Plan sera placé, plus encore que le VII<sup>e</sup>, sous le signe de la stratégie, d'une stratégie à géométrie variable de nature à parer aux éventualités : pas de normes de croissance, pas de programmes rigides, mais plutôt la définition de modes de comportement des agents économiques, dynamiques pour produire et sobres pour consommer.

Après quelques développements introductifs consacrés à la place de la France dans un monde en changement, après une présentation de la stratégie économique choisie en vue d'« une croissance

équilibrée pour l'emploi » — peu novatrice : une croissance nécessairement modérée mais régulière, des échanges extérieurs en équilibre, une monnaie la moins faible possible, un appareil productif compétitif, et un chômage d'accompagnement inévitable mais contenu —, viennent les options du VIII<sup>e</sup> Plan :

— Réduire notre dépendance en énergie et en matières premières ;

— Développer une industrie concurrentielle ;

— Renforcer les activités agricoles et l'industrie alimentaire ;

— Des actions spécifiques pour l'emploi ;

— Consolider la protection sociale des Français et de leur famille en maîtrisant le coût des transferts sociaux ;

— Améliorer l'habitat et le cadre de vie.

De ces six options, les trois dernières intéressent particulièrement la commission des Affaires sociales.

Beaucoup d'idées, de suggestions sont avancées dans le rapport. Beaucoup de questions sont posées. Des mises en garde, des souhaits sont exprimés. Peu de moyens d'action sont précisément définis.

Il eût été fastidieux de procéder à une analyse critique de ces pages foisonnantes, dans lesquelles on trouve, à côté de développements d'intérêt limité, nombre de réflexions pertinentes et nouvelles, parfois surprenantes, parfois inquiétantes.

A ce stade de l'élaboration du Plan, encore à l'état d'ébauche, faute de propositions précises et en l'absence de projections à moyen terme élaborées (ou du moins communiquées) par le Commissariat au Plan, votre Commission voudrait limiter son propos à un constat. Ce constat, peu rassurant, porte sur deux données qui, parmi tant d'incertitudes et d'éventualités, paraissent, hélas ! inéluctables :

— le chômage va augmenter ;

— la protection sociale est menacée.

## 1° LE CHOMAGE VA AUGMENTER

L'aggravation du chômage paraît inévitable, parce qu'il s'agit d'une donnée inhérente à la stratégie économique suivie, parce que les évolutions démographiques sont ce qu'elles sont, et malgré les palliatifs avancés par le rapport sur les options du VIII<sup>e</sup> Plan.

• Le Plan privilégie l'équilibre extérieur et la stabilité du franc ; ceci implique : spécialisation des productions pour la conquête des

marchés extérieurs là où se trouvent des débouchés concurrentiels, restructurations et reconversions, dégagement de ressources pour l'investissement ; donc : tendance à la substitution du capital au travail, frein à l'embauche, licenciements économiques.

Ce raccourci trop simpliste d'une réalité complexe a seulement pour objet de démontrer ce que chacun d'ailleurs sait bien, que la rénovation et la réorientation de l'appareil productif supposent un certain volant de chômage.

Cette stratégie est présentée comme seule de nature à sauvegarder l'indépendance nationale et à éviter le pire, tandis qu'une politique de relance n'aurait d'effets qu'illusoire ; mettant en péril les échanges extérieurs et le franc, elle se traduirait par un chômage beaucoup plus grave à terme.

Nous n'engagerons pas de polémique sur ce point fondamental, car force est de présumer que même une politique de relance énergique ne permettrait pas à court terme de résorber le chômage, étant donné la situation démographique.

• Au cours de la période 80-85, des jeunes en grand nombre sortiront encore du système scolaire et arriveront sur le marché du travail : ceux qui sont nés avant le fléchissement du taux de natalité en 1964. A l'autre extrémité de la vie active, ce sont les classes creuses de la première guerre mondiale qui vont atteindre l'âge de la retraite.

Il faudrait 195.000 emplois nouveaux chaque année pour compenser l'évolution démographique.

S'ajoutent aux jeunes les femmes qui, tant par goût que par nécessité, cherchent à accéder au marché de l'emploi. On les évalue à 95.000 par an.

Au moins 250.000 emplois nouveaux seraient nécessaires, pour absorber ces ressources nouvelles de main-d'œuvre.

Ce résultat est tout à fait impossible à atteindre, lorsqu'on sait qu'en moyenne, de 1975 à 1979, le nombre d'emplois a augmenté de 45.000 par an.

• Face à ces perspectives alarmantes, les « mesures spécifiques pour l'emploi » ne sont que des expédients.

Les différents types de mesures envisagées s'articulent autour de trois objectifs : agir sur la demande, agir sur l'offre, agir sur les mécanismes du marché de l'emploi.

Pour réduire la demande d'emploi, les étrangers sont incités à rentrer dans leur pays, et les femmes — de manière moins explicite — à rester chez elles ou à travailler à temps partiel. Il est toujours question, bien entendu, d'adapter aux emplois les qualifications, et singulièrement la formation initiale des jeunes.

Pour agir sur l'offre, dans un climat peu propice aux créations d'emplois, que faire ? Le rapport répond, pour l'essentiel : réduire les obstacles à l'embauche, autrement dit freiner les coûts salariaux et peut-être alléger les charges sociales ; c'est l'objectif principal des pactes successifs pour l'emploi des jeunes. Mais, aussi, l'hypothèse d'un réexamen des règles contraignantes du droit du travail n'est pas écartée. Le rapport appelle les organisations syndicales à la responsabilité et au dialogue.

Doit-on espérer des créations d'emplois dans les services ? Dans un passé récent, il y en a eu davantage que prévu, mais c'était essentiellement dans les services de santé ; l'heure étant, du côté des dépenses de santé, à la restriction, l'optimisme n'est pas de mise. Il faut en outre savoir qu'un emploi nouveau dans les services ne signifie pas un chômeur en moins, car les emplois créés dans ce secteur font apparaître, sur le marché du travail, des demandeurs jusqu'alors inactifs.

A la charnière des actions sur la demande et sur l'offre, s'inscrit la recherche d'une meilleure répartition entre tous du travail disponible. La réduction de la durée du travail reste une hypothèse séduisante, mais qu'il faut envisager avec prudence, les risques de pertes de compétitivité pouvant compenser les créations d'emplois.

Enfin, du côté des mécanismes du marché de l'emploi, l'Agence nationale devrait être réformée pour concentrer ses efforts sur le placement des demandeurs.

Pas de solution miracle donc, dans la marge étroite de manœuvre définie par la stratégie du Plan, et nous n'en attendions guère.

Dans les hypothèses les plus favorables, la France comptera 1,7 million de chômeurs en 1983. Le cap des deux millions sera franchi avant 1985. 8 % au moins de la population active sera alors au chômage. La durée moyenne du chômage va s'allonger.

Le pays sera-t-il en mesure de supporter psychologiquement, politiquement, mais aussi financièrement cet état de choses ?

Comment subventionnera-t-on ces chômeurs, puisque, par ailleurs, l'ensemble de notre système de protection sociale sera en péril ?

## 2° LA PROTECTION SOCIALE EST MENACÉE

La protection sociale est, en effet, menacée, et c'est le second constat alarmant que votre Commission retire du rapport sur les options du VIII<sup>e</sup> Plan.

● Le problème de l'adéquation des ressources aux dépenses ne relève plus de mesures à court terme comme celles que nous avons

connues dans le passé. Loin de se réduire, l'écart va tendre à se creuser. D'un côté les dépenses des régimes sociaux continuent d'augmenter à un rythme rapide. Les améliorations apportées au cours des années récentes prennent leur plein effet. De l'autre, les ressources stagnent : les perspectives de l'emploi, le freinage des rémunérations en sont les causes bien connues.

Le rapport est formel : même dans les hypothèses les plus favorables, la couverture des régimes sociaux — sécurité sociale et chômage — exigerait une augmentation des prélèvements obligatoires de l'ordre de 6 points de P.I.B, au cours du VIII<sup>e</sup> Plan, soit le doublement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Cette affirmation invite à s'émouvoir et donne à réfléchir.

• Il est clair qu'il ne suffit pas d'augmenter les cotisations sociales pour combler durablement le déficit, puisqu'aussitôt ressources et dépenses divergent à nouveau pour creuser le déséquilibre.

En tout état de cause, l'économie ne peut supporter sans limite des hausses de cotisations qui s'ajoutent les unes aux autres : ce sont autant de ressources des ménages détournées de la consommation ou de l'épargne, autant de charges supplémentaires qui nuisent à la compétitivité des entreprises.

Le recours au financement de l'Etat est écarté : le VIII<sup>e</sup> Plan devrait en effet marquer une pause des dépenses publiques.

Faute de solution du côté des ressources, il faut poser le problème en terme de maîtrise des dépenses. C'est ce qui nous est proposé : pour éviter la catastrophe et la ruine de notre système de protection sociale parvenu aujourd'hui à maturité, fierté de notre pays, réducteur d'inégalités devant la maladie, la vieillesse, le chômage, les charges de famille, le plan parle au Français le langage de la rigueur et des lendemains qui déchantent ; il faut, nous dit-on, « consolider » ce système. Ce vocabulaire ambigu cache une vérité encore trop dure à dire : on envisage à coup sûr de tailler quelques brèches dans notre système de protection sociale ; ces projets sont en germe dans le rapport sur les options.

Certes nous savons déjà — et le Plan le répète — qu'il convient de faire la chasse aux sempiternels gaspillages, maintes fois dénoncés, mais souvent indiscernables dans la réalité quodidienne, et en outre d'une ampleur sans mesure avec la gravité du problème ; nous savons aussi qu'il faut limiter l'offre de soins, en supprimant les capacités hospitalières excédentaires et en régulant le nombre des médecins ; mais les réformes déjà engagées dans ce sens ne sauraient porter leurs fruits à brève échéance ; nous savons enfin qu'il est indispensable d'appeler à la responsabilité non seulement les agents qui interviennent dans le système de santé, mais les Français eux-mêmes, consommateurs d'alcool et de tabac, et conducteurs imprudents.

Mais que faire pour réduire les dépenses de santé dans l'immédiat ? Comment agir sur les dépenses de vieillesse qui s'alourdissent elles aussi ? Comment imaginer que le coût du chômage puisse ne pas s'élever ?

En bref, comment tiendrons-nous jusqu'en 1985 ?

• Eh bien, répond le Plan, c'est une question de choix politique : ou les Français acceptent de payer plus cher pour leur système de protection sociale, ou bien, convaincus que cela n'est de toute façon pas possible au nom des grands équilibres économiques, ils se rendent à l'évidence : il faut sacrifier tel ou tel avantage social.

Lesquels ? La question reste ouverte.

Par exemple on pourrait créer des liens entre les prestations servies et des grandeurs représentatives de l'activité économique ; sous cette phrase sibylline, que faut-il entendre ? La fin de l' « indexation » du minimum vieillesse sur le S.M.I.C. ? Des pensions sur les salaires ? Pour les rattacher à l'évolution du produit national ou de la consommation des ménages ?

On pourrait aussi réexaminer la part respective des régimes de base et des régimes complémentaires dans les revenus des personnes âgées. S'agit-il de réduire au minimum la couverture de base ? Est-ce compatible avec les justes observations formulées par ailleurs pour dénoncer les grandes inégalités résultant de la diversité des régimes complémentaires ?

• Le rapport sur les options du VIII<sup>e</sup> Plan, on le voit, multiplie les mises en garde et n'exclut pas des retours en arrière.

Le ton a changé. Fi des propos tantôt alarmistes, tantôt rassurants des années passées. Votre Commission n'entend certes pas donner caution à la moindre perspective de remise en cause de la protection sociale. Mais on doit se féliciter de ce nouveau langage officiel, plus sincère.

Il faut au plus vite que les problèmes du financement des régimes sociaux fassent enfin l'objet d'un débat sincère, public, ouvert, dans l'ensemble du pays et au Parlement en particulier. Si l'on veut responsabiliser les Français, il faut d'abord les informer convenablement. Des affaires d'une telle importance ne peuvent plus être réglées au jour le jour dans le secret des administrations et des cabinets ministériels. Nous ne serions peut-être pas confrontés aux difficultés actuelles si le débat public avait eu lieu plus tôt. Il n'est que trop temps de l'engager. Le VIII<sup>e</sup> Plan offrira cette opportunité. Mais nous regrettons encore que le VII<sup>e</sup> ait été si circonspect et si laconique en la matière.

• Dans ce contexte, il est permis de s'interroger sur ce que deviendra la politique familiale tant réclamée. Certes, l'aide et le soutien aux familles sont annoncés à nouveau comme une des prio-

rités du VIII<sup>e</sup> Plan, dans une optique d'ailleurs plus « nataliste » que naguère. Mais quels moyens seront mis au service de cet objectif ?

Une des phrases du rapport invite au scepticisme : la part relative des prestations familiales dans l'ensemble des prestations sociales pourrait être accrue, mais « à mesure que la maîtrise des autres dépenses sociales serait mieux assumée ». Cette restriction se passe de commentaires.

Il est vrai que la politique familiale ne se traite pas seulement à travers les prestations, et que le rapport évoque la nécessité de créer un climat favorable à l'enfant, d'adapter les logements, de rendre plus compatibles vie familiale et vie professionnelle. Mais ces thèmes ne sont pas nouveaux.

En revanche, on ne trouve aucun propos quelque peu inspiré du souci d'aménager prestations et fiscalité dans le sens souhaité par le Parlement à l'occasion du vote de la loi sur le complément familial ; cette question a fait l'objet d'un rapport au Parlement fort documenté, mais qui, il faut le dire, ne contient guère de propositions formelles.

## CONCLUSION

Aggravation du chômage, menace sur les régimes sociaux, telles sont les préoccupations essentielles de votre Commission. Nous attendons les débats parlementaires sur le VIII<sup>e</sup> Plan lui-même pour nous prononcer plus avant sur les remèdes, lorsque nous aurons à notre disposition des orientations précises assorties de propositions mieux définies, et des projections à moyen terme plus fiables.

Ces perspectives paraissent d'autant plus inquiétantes qu'on peut craindre une aggravation des inégalités, une détérioration du climat social, une tendance de l'opinion publique désorientée à se renfermer dans les égoïsmes et à chercher à désigner les responsables des maux de notre pays. L'intolérance menace. Il faut être vigilant pour préserver la cohésion du corps social malgré tant de perturbations.

Sur ces propos désabusés, votre Commission donne cependant un avis favorable au projet de loi portant approbation du rapport sur les options du VIII<sup>e</sup> Plan.