

N° 313

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juillet 1981.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances rectificative pour 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Robert SCHWINT,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; André Rabineau, Victor Robini, Louis Boyer, Jean Chérioux, vice-présidents ; Roger Lise, Jacques Bialski, Hubert d'Andigné, Hector Viron, secrétaires ; Jean Amelin, Mme Marie-Claude Beauveau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bolli, Charles Bonifay, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Michel Crucis, Georges Dagonia, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marc Gargor, Mme Cécile Goldet, MM. Jean Gravier, André Jouany, Louis Jung, Louis Lazuech, Bernard Lemarié, Pierre Louvot, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Bernard Pellarin, Raymond Poirier, Henri Portier, Paul Robert, Gérard Roujas, Pierre Sallerave, Louis Souvet, René Touzel, Georges Treille, Jean Varlet.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 3, 88, 102, 103 et in-8° 1.

Sénat : 310, 311 (1980-1981).

Lois de finances rectificatives. — Agence nationale pour l'emploi - Anciens combattants - Apprentis age - Chômage - Emploi - Familles - Formation professionnelle - Handicapés - Logement social - Prestations sociales agricoles - Retraités - Sécurité sociale - S.M.I.C.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
PREMIERE PARTIE -- UN EFFORT DE SOLIDARITE NATIONALE QUI S'INSCRIT DANS UNE NOUVELLE POLITIQUE ECONOMIQUE	7
I. — L'augmentation des revenus les plus modestes et l'accroissement de l'aide aux familles	8
A. — La contribution de l'Etat au financement des mesures réglementaires intervenues au mois de juin	8
1. L'augmentation des ressources des personnes défavorisées	8
a) L'augmentation du S.M.I.C. : une aide aux actifs modestes ..	8
b) L'augmentation du minimum vieillesse en faveur des personnes âgées les plus démunies	9
2. L'aide prioritaire aux familles et aux personnes handicapées ..	10
a) L'aide aux familles	10
b) La forte revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés.	11
3. Le renforcement de la politique d'aide au logement social	11
a) L'aide au secteur locatif	12
b) L'aide à l'accession à la propriété	12
B. — Les mesures nouvelles contenues dans la loi de finances rectificative.	15
1. La revalorisation sensible de certaines prestations sociales agricoles	15
a) La pension d'invalidité à 100 %	14
b) L'amélioration des retraites	14
2. Une solution à l'irritant problème du rapport constant	15
a) Une satisfaction évidente	15
b) Une vigilance renouvelée	16
II. — Une réponse aux circonstances économiques présentes	17
A. — La compensation de l'augmentation du S.M.I.C.	17
1. Les modalités de l'exonération	18
a) Les salariés	18
b) Les apprentis	18
2. Le cout de la mesure	19
a) Le nombre des bénéficiaires	19
b) La participation de l'Etat	19
B. — Solidarité et équilibre financier	19
1. Le déficit de la Sécurité sociale	19
a) Une estimation prématurée	20
b) La nécessité d'une analyse attentive	20
2. Une réforme du financement de la Sécurité sociale	20
a) L'urgence d'une réforme	20
b) Le rôle du Parlement	21

	Pages
DEUXIÈME PARTIE. — LA SITUATION DU CHOMAGE ET DE L'EMPLOI : UNE AGGRAVATION QUI APPELLE DES SOLUTIONS IMMÉDIATES ..	23
I. — Le constat : une situation de l'emploi aggravée	23
A. — <i>Les inscriptions à l'A.N.P.E.</i>	23
B. — <i>Les demandes d'emploi non satisfaites : une progression de 25 % en un an</i>	24
C. — <i>Les offres d'emploi non satisfaites</i>	24
II. — Les conséquences budgétaires de la progression du nombre des chômeurs indemniés	26
A. — <i>L'indemnisation du chômage au titre de l' « apurement du passé »</i> ..	26
B. — <i>Les autres crédits destinés à l'indemnisation du chômage</i>	27
1. <i>Les « fins de droits »</i>	27
2. <i>La reconduction de la convention sociale de la sidérurgie</i>	27
3. <i>La prévention des licenciements économiques</i>	27
III. — Les mesures positives prévues par le collectif en matière d'emploi	29
A. — <i>Le recours aux « vieilles médecines » : la reconduction conjonc- turelle du pacte pour l'emploi</i>	29
1. <i>Les critiques dirigées contre les pactes pour l'emploi</i>	30
a) <i>Le rappel des positions de la commission des Affaires sociales</i> ..	30
b) <i>Les travaux officiels récents</i>	31
2. <i>La reconduction du pacte pour l'emploi : un pis-aller tempo- raire susceptible de limiter la gravité actuelle de la situation de l'emploi</i>	31
a) <i>Les objectifs de la nouvelle campagne</i>	32
b) <i>L'extension de certaines dispositions des pactes pour l'emploi.</i> ..	33
— <i>Les primo demandeurs d'emploi</i>	33
— <i>Les demandeurs d'emploi âgés de plus de quarante- cinq ans</i>	33
— <i>L'extension des stages pratiques aux collectivités locales.</i> ..	34
c) <i>La prorogation des effets de certaines dispositions des pactes pour l'emploi</i>	34
— <i>L'embauche des jeunes et de certaines catégories de femmes</i>	35
— <i>Les apprentis des entreprises non artisanales</i>	35
— <i>Les stages de préformation et de préparation à la vie professionnelle</i>	35
— <i>La prorogation jusqu'à la fin de 1982 de l'aménagement du seuil financier de dix salariés</i>	35
d) <i>Les crédits concernés</i>	36
B. — <i>Les créations d'emplois dans le secteur public et social</i>	36
1. <i>Les crédits du ministère du Travail</i>	37
a) <i>Le renforcement des services extérieurs du travail et de l'emploi</i>	37
b) <i>Le développement des moyens nouveaux donnés à l'A.N.P.E.</i> ..	37
c) <i>Le renforcement du système public de formation</i>	37
2. <i>Les créations d'emplois dans le secteur de la santé et de l'action sociale</i>	38
a) <i>Les emplois créés dans le secteur de la santé</i>	38
b) <i>Les emplois créés dans le secteur social</i>	39
— <i>Les postes créés par subventions aux associations</i>	39
— <i>Les emplois financés par des mécanismes extérieurs au présent collectif</i>	40

	Pages
C. — <i>Le renforcement des moyens de la formation professionnelle</i>	41
1. Le développement des contrats emploi-formation	41
2. Un meilleur contrôle des actions de formation professionnelle ..	42
3. Le renforcement des moyens du F.F.P.S.	42
4. Le maintien de la rémunération des stagiaires	42
Examen de l'article 25 (application du rapport constant)	44
Examen en Commission	47
1. — <i>Audition des ministres</i>	47
11. — <i>Examen de l'avis</i>	61
Conclusions de la Commission	62

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat est amené à examiner le projet de loi de finances rectificative pour 1981.

Par tradition, ces ajustements budgétaires se signalent le plus souvent par le caractère peu homogène des mesures proposées.

Le présent collectif fait, dans une certaine mesure, exception à cette règle en instituant une série de dispositions de nature sociale qui confère à l'ensemble une cohérence inhabituelle.

La nature et l'ampleur de celles-ci, consacrées par ce texte au plan financier, justifient ainsi la saisine pour avis de votre commission des Affaires sociales, laquelle se limitera à l'examen des seules mesures qui apparaissent de son ressort.

Ces dispositions sociales contenues dans le collectif sont désormais bien connues : le 3 juin 1981, le Conseil des ministres décidait de premières mesures dites de « solidarité nationale » qui s'inscrivaient, selon les termes du Premier ministre, dans « une politique de relèvement de l'économie. Cohérente et de longue haleine, elle a pour objectif central l'emploi ».

Ces premières mesures consistaient pour les principales d'entre elles à relever de 10 % le S.M.I.C. au 1^{er} juin 1981, à réiever de 25 % les allocations familiales et l'allocation de logement, à augmenter de 14 % les autres prestations familiales au 1^{er} juillet et de 20 % l'allocation aux adultes handicapés et le minimum vieillesse à la même date.

Le Conseil des ministres du 10 juin 1981 adoptait le présent collectif qui comprenait, outre les conséquences budgétaires des mesures sociales précitées et la compensation de l'apurement du passé, des mesures nouvelles en faveur de l'emploi représentant 6,8 milliards de francs.

Ces mesures nouvelles visaient essentiellement l'aide pour l'emploi des jeunes et le développement des stages de formation professionnelle, portant surtout sur l'aménagement du pacte pour l'emploi qui visait à insérer 650.000 jeunes sur le marché du travail, mais portaient également sur la création de 54.300 emplois pour des tâches d'intérêt collectif, le lancement de 50.000 logements sociaux, et des mesures de solidarité devant bénéficier aux anciens combattants et aux agriculteurs.

Ces mesures seront détaillées tout au long du présent avis, mais votre Commission se plaît à rappeler que certaines correspondent aux propositions qu'elle avait formulées à plusieurs reprises dans le passé.

Votre Commission tentera donc d'apprécier les principales mesures sociales de ce collectif en les confrontant à ses observations et à ses propositions passées et en les situant dans le contexte nouveau du moment.

C'est ainsi que seront d'abord examinées les dispositions tendant à renforcer la solidarité nationale puis les nouvelles mesures prises en matière d'emploi.

PREMIÈRE PARTIE

UN EFFORT DE SOLIDARITÉ NATIONALE QUI S'INSCRIT DANS UNE NOUVELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Dès son entrée en fonctions et après avoir installé son premier Gouvernement, le Président de la République a voulu mettre en œuvre immédiatement certains des engagements exprimés au cours de sa campagne électorale.

C'est ainsi que, dans un souci de justice sociale, le Gouvernement a procédé à la revalorisation des revenus, directs ou indirects, des personnes les plus défavorisées et des familles.

Mais cet effort de solidarité n'est pas entendu par les pouvoirs publics comme une ponction supplémentaire sur l'économie.

Il constitue d'abord pour eux l'un des moyens de relancer l'activité en stimulant la consommation. Votre Commission espère cependant qu'une telle stimulation ne butera pas sur l'absence de réponse des investisseurs, alimentant ainsi un courant d'inflation qui remettrait en cause les avantages accordés aux catégories les plus défavorisées.

D'autre part, le Gouvernement, conscient des difficultés des entreprises et notamment de celle d'entre elles qui emploient une main-d'œuvre nombreuse, a souhaité que l'Etat prenne en charge le surcroît de coût qu'entraîne l'augmentation du S.M.I.C.

C'est dans ce cadre que se situe la loi de finances rectificative, traduisant ainsi la part essentielle qu'entend prendre l'Etat dans la répartition de la charge des mesures qu'il a lui-même choisi de mettre en œuvre.

I. — L'AUGMENTATION DES REVENUS LES PLUS MODESTES ET L'ACCROISSEMENT DE L'AIDE AUX FAMILLES

Dès le mois de juin dernier, la revalorisation du S.M.I.C. s'accompagnait d'une augmentation sensible d'un certain nombre de prestations sociales. A la mise en œuvre de ces mesures, qui relevaient du domaine réglementaire, il appartenait à l'Etat d'apporter sa contribution. Tel est le premier objet du projet de loi de finances rectificative qui ouvre ainsi les crédits nécessaires au Fonds national de solidarité, au Fonds national d'aide au logement, comme il accorde la subvention due au régime de sécurité sociale agricole.

A ce train de mesures sociales, le projet de loi de finances rectificative ajoute deux dispositions essentielles qui constituent des mesures nouvelles :

— d'une part, la pension d'invalidité totale, comme la retraite proportionnelle des exploitations agricoles, sont fortement réévaluées ;

— d'autre part, les pensions servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre sont augmentées de 5 %, traduisant ainsi l'engagement formel du Président de la République de mettre un terme à l'épineux conflit du « rapport constant ».

Il convient de revenir quelques instants sur l'ensemble de ce dispositif.

A. — La contribution de l'Etat au financement des mesures réglementaires intervenues au mois de juin.

1. L'augmentation des ressources des personnes défavorisées.

a) *L'augmentation du S.M.I.C. : une aide aux actifs modestes.*

L'application des critères d'indexation en vigueur en juin aurait conduit à une augmentation de 5 % du S.M.I.C. En portant cette

majoration à 10 %, le Gouvernement a manifesté une double volonté : améliorer les ressources des plus défavorisés en évitant de briser les ressorts de l'économie.

C'est donc par un décret en date du 5 juin 1981 que le S.M.I.C. a été relevé de 10 %, portant ainsi à 16,72 F la rémunération de l'heure de travail. Cette sensible revalorisation du salaire minimum contraste singulièrement avec la situation de ces derniers mois au cours desquels il était arrivé à augmenter moins rapidement encore que le salaire moyen ouvrier.

Comme on le verra plus loin, la charge de cette augmentation supplémentaire sera plus que compensée par un allègement sensible des charges sociales des entreprises.

b) L'augmentation du minimum vieillesse en faveur des personnes âgées les plus démunies.

L'amélioration du pouvoir d'achat des pensions, et parmi elles du minimum servi aux personnes âgées les plus démunies, compte parmi les aspects les plus positifs de la politique menée au cours de la période précédente. Pourtant, malgré sa dernière augmentation de 9 %, intervenue en janvier dernier, le minimum vieillesse n'atteignait que 17.000 F par an et constituait ainsi la seule ressource de quelque deux millions de personnes.

Malgré la réalité de l'effort financier consenti à travers le mécanisme d'indexation mis en œuvre en 1974, force est donc de constater que, face à la crise économique grave que traverse notre pays, un revenu mensuel de 1.416 F constituait un défi véritable à la dignité de ses bénéficiaires.

Sensible à ces arguments, le Gouvernement a ainsi décidé de majorer de 20 %, dès le 1^{er} juillet, le minimum vieillesse. Cette majoration porte de 1.416 F à 1.700 F les ressources mensuelles minimales des personnes âgées.

A l'intérieur de cette enveloppe, c'est l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité qui enregistre la progression la plus importante (+ 29,4 %), permettant ainsi de porter cet effort en direction des plus défavorisés des bénéficiaires du minimum, laissant une part moins importante à l'allocation de base sur laquelle sont alignées les pensions minimales servies sous conditions de ressources (10,6 %).

Mais une telle répartition emporte une autre conséquence : le Fonds national de solidarité est en effet financé par l'Etat, et l'augmentation enregistrée par l'allocation supplémentaire coûtera ainsi 1,41 milliard de francs (dont 300 millions à la charge du budget annexe des prestations sociales agricoles) pour les mois restant à

courir au titre de l'exercice 1981 (coût en année pleine : 4 milliards de francs).

S'agissant des régimes de retraites, leur charge supplémentaire sera d'environ 365 millions de francs pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et de 240 millions pour le régime agricole.

Telles sont donc les premières mesures engagées en faveur des personnes âgées les plus défavorisées.

D'autres dispositions, plus ambitieuses, sont attendues au cours des prochains mois.

D'abord, le minimum vieillesse sera encore fortement augmenté au 1^{er} janvier prochain (pour être porté à 2.000 F).

Ensuite, le Parlement sera appelé à se prononcer prochainement sur le principe de l'abaissement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite à taux plein à soixante ans.

Enfin, le taux des pensions de reversion pourrait être relevé.

2. L'aide prioritaire aux familles et aux personnes handicapées.

a) L'aide aux familles.

L'une des mesures les plus importantes engagées par le Gouvernement a été, sans conteste, l'augmentation de 25 %, au 1^{er} juillet, des allocations familiales.

Une telle augmentation, qui touche 4.300.000 familles, constitue une dépense supplémentaire de 1,3 milliard de francs au titre de l'exercice 1981 (3,1 milliards de francs en année pleine).

Votre Commission ne saurait manifester son hostilité à une mesure qui satisfait les revendications qu'elle avait elle-même exprimées à l'occasion de l'examen, en 1980, d'un projet de loi en faveur des familles nombreuses.

Cette revalorisation traduit la volonté du Gouvernement d'engager une réforme totale du système d'aide aux familles, afin de renforcer les droits des classes moyennes en refusant les dangers de marginalisation des plus pauvres.

A cet égard, la volonté de constituer un système d'aide plus simple, organisé autour d'une prestation de base unique, devrait

rassurer les personnes soucieuses de protéger les populations du Quart-Monde.

Dans tous les cas, la décision de revalorisation prise par le Gouvernement marque une rupture avec la dégradation progressive de la branche familiale de notre système de protection sociale, qu'approuve sans réserve votre Commission.

Il lui appartiendra par ailleurs, ultérieurement, de se prononcer sur la refonte des prestations et l'aménagement du quotient familial.

b) La forte revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés.

Comme le minimum vieillesse, l'allocation aux adultes handicapés enregistre une augmentation de 20 %, soit plus de quatre fois l'augmentation prévue initialement (4,7 %).

Ainsi, l'allocation passe-t-elle également de 1.416 F à 1.700 F par mois, améliorant sensiblement les ressources de 310.000 adultes handicapés pour un coût total de 350 millions en 1981 (840 millions en année pleine).

Les mesures prises en faveur des handicapés viennent donc efficacement relayer les projets ambitieux de la loi-cadre de 1975.

Mme Questiaux a déclaré devant votre Commission que l'importance qu'elle attachait à ce sujet justifiait qu'elle en assure directement la charge. Le Ministre a d'ailleurs ajouté que, dès 1982, des mesures significatives manifesteront le renouveau de la politique d'aide aux handicapés. Il appartiendra à votre Commission de l'interroger plus précisément sur ce point au cours de la prochaine session.

Dans l'instant, elle ne peut qu'approuver une politique de revalorisation, si nécessaire à ceux qu'elle concerne.

3. Le renforcement de la politique d'aide au logement social.

Le présent projet de loi augmente :

— d'une part, le *niveau des dotations* inscrites au budget du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie et destinées à financer la construction de 50.000 logements supplémentaires par l'attribution de 10.000 prêts locatifs aidés (P.L.A.) et de 40.000 prêts aidés pour l'accèsion à la propriété (P.A.P.). Les autorisations de programme demandées à l'article 11 s'élèvent à 2.119.711.000 F ;

— d'autre part, le *plafond du montant d'emprunts* contractés en vue de la construction, de l'acquisition et de l'amélioration de

logements pour lesquels une aide de l'Etat est accordée. Ce plafond est porté, par l'article 20, à 45.630 millions de francs à 56.590 millions de francs dont la répartition s'effectue ainsi :

• prêts locatifs aidés	1.737 MF
• prêts aidés pour l'accession à la propriété ..	9.223 MF

a) *L'aide au secteur locatif.*

Pour ce qui est du *secteur locatif* social, les prêts locatifs aidés sont attribués :

- aux organismes d'H.L.M. et aux sociétés d'économie mixte ;
- aux collectivités locales ;
- aux investisseurs privés, personnes physiques ou morales, à des conditions moins avantageuses que pour les précédents bénéficiaires.

Tout bénéficiaire d'un prêt locatif doit passer une convention avec l'Etat fixant un niveau de loyer qui garantit l'occupation sociale du parc de logements.

Les établissements distributeurs sont la Caisse de prêts aux H.L.M. (70.000 logements environ pour 1981) et le Crédit foncier de France (7.000 logements pour 1981).

L'aide de l'Etat prend la forme de subventions (20 % du montant du prêt) et de bonifications.

L'autorisation de programme budgétaire pour un logement locatif (Caisse des dépôts) s'élève à 91.100 F environ pour un prêt moyen estimé de 217.000 F.

Par ailleurs, les dépassements autorisés de charge foncière peuvent donner lieu à une subvention de 50 %, à condition qu'une collectivité locale prenne en charge ces dépassements.

b) *L'aide à l'accession à la propriété.*

En ce qui concerne l'*accession à la propriété aidée*, les prêts aidés (P.A.P.) sont attribués :

- aux accédants à la propriété ;
- aux sociétés anonymes de crédit immobilier (organismes H.L.M.) qui font bénéficier de ces prêts les accédants ;
- aux constructeurs H.L.M. qui pratiquent une forme particulière de vente (vente à terme) et qui gèrent les prêts.

L'aide de l'Etat ne bénéficie, directement ou par l'intermédiaire d'un organisme H.L.M., qu'à l'acquéreur. Un promoteur ordinaire a droit à un préfinancement avantageux mais sans aide de l'Etat.

Les établissements distributeurs sont les suivants :

- la Caisse de prêts aux H.L.M. (environ 42.000 logements) ;
- les caisses d'épargne
- le Crédit foncier (environ 74.000 logements) ;
- le Crédit agricole (environ 25.000 logements).

L'aide de l'Etat prend la forme de bonifications.

L'autorisation de programme budgétaire pour un logement se situe entre 39.000 F et 69.000 F pour un prêt moyen de 230.500 F.

..

Telles sont donc, rapidement décrites, les principales mesures sociales prises par le Gouvernement au cours du mois de juin dernier.

B. — Les mesures nouvelles contenues dans la loi de finances rectificative.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, ces mesures s'adressent à deux catégories distinctes :

- les exploitants agricoles ;
- les anciens combattants.

1. La revalorisation sensible de certaines prestations sociales agricoles.

La revalorisation exceptionnelle des retraites et des pensions d'invalidité représente une somme de 66.000.000 F et concerne les seuls exploitants.

a) *La pension d'invalidité à 100 %.*

Elle passe, au 1^{er} juillet, de 8.974 F par an à 12.200 F, soit une augmentation de 35,95 %. Ce montant représente ainsi 130 % de l'A.V.T.S.

Le nombre de personnes concernées s'élève à 24.000. La dépense supplémentaire engagée est de 16 millions de francs à partir d'une dépense prévue de 219 millions de francs.

Compte tenu du très faible montant de cette pension, cette revalorisation était nécessaire mais elle devra s'accompagner obligatoirement d'un relèvement des cotisations.

Quant à la pension pour invalides partiels, elle connaît une augmentation proportionnelle à la hausse du minimum vieillesse.

PENSION D'INVALIDITÉ A.M.E.X.A.

Nature de la prestation	Montant au 30 juin 1981 par an	Montant au 1 ^{er} juillet 1981 par an
Pension d'invalidité pour inaptitude totale	8.974	+ 35,95 % 12.200
Pension pour incapacité des deux tiers	5.384 portés au minimum légal, soit 8.500	+ 10,58 % 7.320 portés au minimum légal, soit 9.400 F

b) *L'amélioration des retraites.*

Un relèvement exceptionnel des retraites proportionnelles des exploitants agricoles est intervenu le 1^{er} juillet 1981. La revalorisation normale n'aurait dû intervenir que le 1^{er} octobre. Cette mesure intéresse 950.000 personnes et doit majorer de 50 millions de francs le montant des crédits initialement fixés à 3.387, 84 millions de francs.

Il est à noter que les retraites forfaitaires seront également majorées à compter du 1^{er} juillet en raison de l'augmentation de l'A.V.T.S. sur laquelle leur montant est aligné. Cette augmentation majore de 240 millions de francs les crédits fixés antérieurement à 14.713,6 millions de francs.

Ces diverses majorations aboutissent à augmenter de 13 % à 14 % environ les pensions des 1.000.000 de chefs d'exploitation

retraités. Quant aux retraites forfaitaires de leurs conjointes, elles progressent de 10,6 %.

De plus, les 700.000 retraités agricoles, titulaires du *Fonds national de solidarité*, bénéficieront de la hausse de 20 % du minimum vieillesse qui aboutit à majorer leur pension de 29,4 %.

Ces mesures, dont l'incidence financière apparaît dans le tableau suivant, constituent une nouvelle étape dans l'harmonisation des retraites des exploitants agricoles avec celles des salariés du régime général et pourront contribuer à faciliter le départ des agriculteurs âgés.

PRESTATIONS VIEILLESSE NON SALARIÉS

Nature des avantages	Montant au 30 juin 1981	Montant au 1 ^{er} juillet 1981
Retraite forfaitaire	8.500 F/an	9.400 F/an + 10,6 %
Allocation de vieillesse agricole	8.500 F/an	9.400 F
Valeur du point de retraite proportionnelle	10,45 F	11,16 F + 6,8 %
Allocation supplémentaire du F.N.S.	8.500 F/an	11.000 F/an + 29,4 %
<p>Relèvement exceptionnel du nombre de points de retraite proportionnelle :</p> <p>— retraites liquidées avant le 1^{er} juillet 1981</p> <p>— retraites liquidées à compter du 1^{er} juillet 1981 (sur la base de 16 points au minimum par année de cotisation) ..</p>		
	10 % ;	17 % du nombre de points acquis du 1 ^{er} juillet 1952 au 31 décembre 1967 et du 1 ^{er} juillet 1971 au 31 décembre 1972.

2. Une solution à l'irritant problème du « rapport constant » (pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre).

a) *Une satisfaction évidente.*

Comment le difficile contentieux du rapport constant aurait-il pu ne pas trouver sa solution avec celui qui fut à l'origine de l'institution d'une si bonne règle, malheureusement si mal appliquée ? L'actuel Chef de l'Etat était en effet, à l'époque de l'institution du rapport constant, secrétaire d'Etat aux anciens combattants. Elu Président de la République, il a tenu à la mise en œuvre rapide de ses engagements et, dès le 12 juin dernier, le Gouvernement décidait la mise en application, en trois étapes successives, des conclusions de la commission tripartite.

La loi de finances rectificative, quant à elle, engage la première de ces étapes en majorant de 5 % les pensions, par une modification de l'article L. 8 *bis* du Code.

Votre Commission ne reviendra pas, dans le cadre du présent avis, sur l'historique de l'affaire du rapport constant auquel elle est d'ailleurs très largement associée. Notre Assemblée ne rejette-t-elle pas, de nombreuses fois depuis quelques années, le budget des Anciens combattants, afin de manifester sa volonté d'un règlement du problème ?

Elle rappellera simplement que le rattrapage proposé par la commission tripartite était de 14,26 % et démontrera qu'ainsi un pas important est fait dès aujourd'hui.

L'augmentation consentie par le Gouvernement, qui s'adresse à 2,2 millions de bénéficiaires, représente une charge supplémentaire de 425 millions de francs.

b) *Une vigilance renouvelée.*

Votre Commission, soucieuse de rester attentive aux préoccupations des anciens combattants, souhaite simplement attirer l'attention du Gouvernement : jusqu'à présent, elle refusait que des mesures catégorielles soient présentées comme des substituts à la satisfaction d'une revendication générale.

Aujourd'hui, elle ne voudrait pas que le sort des catégories les plus défavorisées soit oublié. Elle pense ici notamment aux veuves, aux orphelins et peut-être surtout aux ascendants. Il lui appartiendra, sur ce point, de présenter ses remarques à l'occasion du prochain débat budgétaire.

Pour l'heure, elle vous demandera simplement d'apporter vos voix à une mesure presque unanimement demandée par les deux Assemblées du Parlement depuis de longues années.

II. — UNE RÉPONSE AUX CIRCONSTANCES ÉCONOMIQUES PRÉSENTES

Si le Gouvernement a souhaité accroître les ressources des plus défavorisés, la loi de finances rectificative traduit l'intention de ne pas mettre en cause les équilibres économiques.

Ainsi, comme il a déjà été dit, les augmentations consenties sur les prestations sociales, comme la majoration du S.M.I.C., s'inscrivent-elles dans une politique de relance de l'activité par une stimulation de la consommation.

Mais surtout, le Gouvernement a voulu que l'Etat assume la charge du relèvement du S.M.I.C., en accordant aux entreprises une exonération partielle de leur cotisation sociale.

Certes, il ne s'agit là que d'une mesure exceptionnelle. Elle traduit cependant un souci permanent de nature, semble-t-il, à rassurer les chefs d'entreprises et, parmi eux, d'une manière privilégiée, ceux des petites et des moyennes dont les charges de main-d'œuvre sont souvent très lourdes.

Mais une autre question doit être soulevée ici. Quel sera donc, à la fin de l'année 1981, cet équilibre financier précaire, mais enfin rétabli, de la sécurité sociale ? Un déficit trop important ne viendra-t-il pas aggraver encore le déficit des finances publiques ? Une telle question doit maintenant être posée afin que, dès la rentrée, des réponses adaptées soient mises en œuvres.

A. — La compensation de l'augmentation du S.M.I.C.

Afin de compenser la charge de trésorerie que fait peser le relèvement de 10 % du salaire minimum de croissance au 1^{er} juin 1981, l'Etat s'engage à prendre en charge, à hauteur de 6,5 points de cotisations, les obligations sociales des employeurs au titre de leurs salariés, dont la rémunération, pour 40 heures de travail hebdomadaire, est inférieure à 3.480 F par mois.

Cette mesure s'applique aux seuls salaires qui ont enregistré une augmentation postérieure au 31 mai 1981, liée directement à la revalorisation du S.M.I.C. Elle cessera de jouer dès lors que le

S.M.I.C. aura atteint 3.480 F par mois (soit 1,2 fois le montant actuel du S.M.I.C.).

Il convient de revenir plus longuement sur les modalités comme sur le coût de cette mesure.

1. Les modalités de l'exonération.

L'exonération joue dans des conditions très différentes selon qu'elle s'adresse aux salariés ou aux apprentis.

a) *Les salariés.*

Le taux des cotisations de sécurité sociale des employeurs est réduit de 6,5 points sur la rémunération des salariés dès lors que sont réalisées les deux conditions déjà décrites plus haut : salaire inférieur à 3.480 F par mois, revalorisé depuis le 31 mai dernier.

S'agissant des salariés rémunérés au S.M.I.C., cette exonération partielle des cotisations se traduit donc par une compensation représentative de la moitié du coût de la revalorisation du S.M.I.C. (189 F sur un coût de 359 F).

Ainsi l'Etat respecte-t-il scrupuleusement son engagement d'effacer totalement le surcoût résultant de la majoration volontaire du S.M.I.C. (5 %).

S'agissant des salariés dont la rémunération se situe entre le S.M.I.C. et 3.480 F, la réduction de cotisations peut être très supérieure à la moitié de la charge salariale supplémentaire et même la dépasser totalement, dans l'hypothèse d'une augmentation symbolique.

Comme le souligne fort justement le Rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, ce risque est la contrepartie de la simplicité d'un système qui s'inscrit dans un mécanisme conventionnel apte à limiter les abus.

b) *Les apprentis.*

Les apprentis dont les cotisations sociales sont prises en charge par l'Etat, définitivement pour les entreprises artisanales et temporairement pour les autres, ouvrent droit, pour leurs maîtres d'apprentissage, au remboursement de la moitié de l'augmentation de leurs salaires résultant du relèvement du S.M.I.C., aussi longtemps que celui-ci n'atteindra pas 3.480 F.

2. Le coût de la mesure.

a) *Le nombre des bénéficiaires.*

Le nombre des salariés dont la rémunération est inférieure à 3.480 F par mois est estimé à 3.000.000, dont 2.650.000 relevant du régime général, 225.000 relevant d'autres régimes (ou exerçant leur activité à temps partiel) et 125.000 apprentis.

b) *La participation de l'Etat.*

Sur cette base, le coût de la compensation sera pour l'Etat de 2,6 milliards de francs pour 1981. A cet égard, il convient de noter la faiblesse de l'effort effectivement consenti en faveur des apprentis (37 millions de francs) déjà fortement aidés dans le système actuel.

Ces 2,6 milliards représentent le solde du coût de l'exonération pour la Sécurité sociale (3,6 milliards), rapporté au gain de cotisations résultant de l'augmentation du S.M.I.C. (1 milliard).

Le vote de la loi de finances rectificative permettra de verser, dès son entrée en vigueur, des acomptes mensuels de trésorerie à la Sécurité sociale.

B. — Solidarité et équilibre financier.

Aussi préoccupé qu'il soit de mener une politique sociale active, le Parlement n'en doit pas moins tenir compte d'impératifs financiers qui, à être trop négligés, mettraient en péril l'effort de redressement économique.

1. Le déficit de la Sécurité sociale.

Le plan qui vient de vous être présenté coûtera quelque 4,8 milliards à la Sécurité sociale et 4,7 milliards à l'Etat.

L'Etat, pour financer ses charges, recourra à l'emprunt.

a) *Une estimation prématurée.*

Quant à la Sécurité sociale, il faut se souvenir des prévisions que nous a laissées en héritage le dernier Gouvernement du septennat précédent, soit un déficit prévisible de l'ordre de 3,2 milliards de francs auquel il faut donc ajouter 4,8 milliards supplémentaires.

Cependant, il serait hasardeux de s'en tenir à une telle arithmétique au moment où notre politique économique connaît une évolution sensible.

Selon les estimations du Rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, le déficit pourrait atteindre pour 1981 quelque 8 milliards de francs. Mme Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale, prudente, a refusé de formuler quelque prévision devant votre Commission, remettant au mois de septembre une telle analyse et rappelant au contraire l'urgence des dépenses engagées.

b) *La nécessité d'une analyse attentive.*

Votre commission des Affaires sociales engagera, avec son Rapporteur budgétaire, le Dr Boyer, l'analyse qu'imposera sûrement la situation à la rentrée prochaine.

Elle ne manquera pas non plus d'examiner avec attention la réforme du financement que vous a promise M. Mauroy, Premier ministre, dans sa déclaration de politique générale.

2. Une réforme du financement de la Sécurité sociale ?

En effet, soucieux de « pêcher les serpents de mer » (ne nous l'a-t-il pas prouvé en donnant sa solution au problème du rapport constant), le Gouvernement nous promet de mettre en œuvre une réforme profonde de la Sécurité sociale.

a) *L'urgence d'une réforme.*

Certes, la multiplication des exonérations, abattements, transferts de toutes sortes qui affecte la Sécurité sociale depuis de longues années, suffit à prouver les insuffisances du mécanisme actuel de financement et la nécessité d'une autre répartition de la charge.

Votre Commission défend ce point de vue depuis plusieurs années déjà. Toutefois, il est difficile d'opérer des transferts de charge sans modifier sensiblement notre système de prélèvement social et fiscal. Des réformes fiscales aventureuses comme celle de la taxe professionnelle ont montré la nécessité d'une grande prudence que seule une réflexion approfondie peut satisfaire.

b) *Le rôle du Parlement.*

Mais surtout, le Parlement doit être associé à cette réforme, dès lors qu'ayant entendu Mme Questiaux, votre Commission sait que la sphère d'influence de la solidarité nationale dépasse désormais largement les frontières de la Sécurité sociale pour embrasser tous les aspects de la protection sociale.

C'est donc à un débat économique et social d'ensemble qu'entend participer votre Commission soucieuse qu'enfin s'exerce complètement, comme elle le demande depuis longtemps, le contrôle du Parlement sur le budget social de la nation.



DEUXIÈME PARTIE

LA SITUATION DU CHOMAGE ET DE L'EMPLOI : UNE AGGRAVATION QUI APPELLE DES SOLU- TIONS IMMÉDIATES

Après avoir rappelé la situation la plus récente de l'emploi, votre Commission tentera d'apprécier les conséquences budgétaires concernant l'indemnisation des chômeurs au travers du présent projet de collectif.

Elle recensera ensuite les actions positives retenues par le projet de loi de finances rectificative en matière d'emploi.

I. — LE CONSTAT : UNE SITUATION DE L'EMPLOI ENCORE AGGRAVÉE

Votre Commission ne reprendra pas les conclusions particulièrement sombres que son Rapporteur pour avis du budget du Travail avait formulées au cours du dernier débat budgétaire.

Les derniers chiffres communiqués en matière d'inscriptions à l'A.N.P.E. (Agence nationale pour l'emploi) et les effectifs des demandeurs d'emplois recensés au mois de juin épargneront au Rapporteur pour avis de longs développements ; ce dernier rappellera cependant les perspectives préoccupantes attendues pour les tout prochains mois.

A. — Les inscriptions des chômeurs à l'A.N.P.E.

D'après les dernières statistiques du marché du travail du mois de juin, publiées le 13 juillet dernier, l'aggravation du chômage se traduit d'abord pour le dernier mois connu, par l'inscription de 244.000 personnes à l'A.N.P.E. Sur ces inscriptions nouvelles,

134.000 résultaient de la perte d'un emploi salarié (+ 22,6 % en un an), 39.300 de la recherche d'un premier emploi (+ 7,4 % en un an) et 71.100 d'un motif de reconversion ou de démission notamment.

A la fin du mois de juin 1981, 1.625.500 demandeurs d'emploi étaient inscrits à l'A.N.P.E.

**B. — Les demandes d'emploi non satisfaites :
une progression de 25 % en un an.**

L'évolution inquiétante du marché de l'emploi se confirme également dans les dernières statistiques connues des demandes d'emploi non satisfaites : celles-ci s'élevaient, à la fin du mois de juin 1981, à 1.825.300 en données corrigées des variations saisonnières, soit une progression de 25 % par rapport à juin 1980 représentant ainsi une augmentation du nombre des chômeurs de 365.500 personnes en un an.

Le nombre des demandeurs d'emploi a également progressé de 1,7 % de mai à juin 1981.

En données brutes, une forte hausse est également constatée (+ 25,4 %) entre juin 1980 et juin 1981.

Enfin, si les données brutes témoignent, comme il est de règle, d'une réduction des demandeurs d'emploi en juin par rapport à mai (— 0,3 %), cette baisse habituelle à cette période de l'année est pour 1981 plus faible que celle constatée l'an dernier.

C. — Les offres d'emploi non satisfaites.

Celles-ci témoignent d'une situation de l'emploi déprimée et continuent d'être en baisse : en juin 1981 elles s'établissaient en données corrigées à 67.200, soit 25,9 % de moins qu'en juin 1980 et à — 4,1 % par rapport au mois de mai 1981. Cette même évolution se retrouve si l'on considère l'évaluation des données brutes (— 0,7 % par rapport à mai 1981 et — 26 % par rapport à juin 1980) :

Les offres d'emploi non satisfaites se situent au niveau le plus bas enregistré depuis la création de l'A.N.P.E. et ces chiffres ne semblent pas seulement illustrer une inadéquation traditionnelle de la qualification professionnelle entre les offres et les demandes d'emploi, mais témoignent également d'une situation économique qui

détermine une situation de l'emploi particulièrement préoccupante ; elle a des conséquences budgétaires directes concernant l'indemnisation des chômeurs. Les chiffres qui viennent d'être cités sont d'autant plus inquiétants qu'une classe d'âge d'environ 700.000 jeunes arrivera sur le marché de l'emploi à la rentrée prochaine.

Notons que cette situation déprimée n'a pas eu de conséquences négatives sur l'activité des *entreprises de travail temporaire* ; celles-ci ont au contraire sans doute bénéficié de la crise du fait que les employeurs préféraient employer une main-d'œuvre particulièrement mobile adaptée à leurs besoins immédiats dans une conjoncture incertaine.

Votre Commission, qui dénonce depuis plusieurs années le développement excessif des formules d'emploi précarisées et le recours non justifié au travail temporaire, ne peut qu'être favorable au nouvel article premier *bis* (nouveau) introduit par l'Assemblée nationale et qui soumet les entreprises de travail temporaire à un prélèvement de 10 % du montant de l'impôt payé au titre de leurs bénéfices réalisés en 1980.

II. — LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DIRECTES DÉCOULANT DE LA PROGRESSION DU NOMBRE DES CHOMEURS INDEMNISÉS

Alors que le nombre de journées d'allocations versées s'était accru de 10 % en 1980, les premiers mois de l'année 1981 font apparaître une hausse de 20 %. Le nombre de chômeurs secourus a fait un bond de 33,3 % de février 1980 à février 1981, portant ainsi les effectifs des chômeurs indemnisés à 1.327.475. Ce phénomène observé n'est pas sans conséquence sur la trésorerie de l'assurance chômage et plus généralement sur les sommes consacrées à l'indemnisation du chômage ; celles-ci font l'objet, dans le collectif, d'un apurement du fait de la sous-estimation d'environ 3,5 milliards de francs des crédits prévus dans la loi de finances pour 1981. Le projet de loi de finances rectificative prend également en compte la situation des chômeurs parvenus en fin de période d'indemnisation dits « fins de droits », mais ne règle pas les problèmes de trésorerie qui risquent de se poser au régime d'assurance chômage en fin d'année, lesquels pourraient appeler à court terme des solutions plus radicales.

A. — L'indemnisation du chômage au titre des actions d'« apurement du passé ».

Ces actions constituent une part non négligeable des rubriques d'ajustement budgétaire proposées dans le collectif : l'indemnisation du chômage et la charge des préretraites (Fonds national de chômage, Fonds national pour l'emploi, convention sociale reconduite pour la sidérurgie) représentent ainsi 4,2 milliards de francs des 22,4 milliards de francs de crédits de paiement prévus pour corriger la sous-estimation des dépenses publiques figurant dans la loi de finances pour 1981.

Le complément de la subvention de l'Etat au régime métropolitain de l'U.N.E.D.I.C. (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) représente ainsi, d'après le chapitre 46-71 du projet, 2.885 millions de francs ; 52 millions de francs sont, en outre, prévus pour améliorer les prestations de chômage dans les D.O.M. A cet égard, votre Commission souhaiterait que l'ensemble des dispositions du pacte soient étendues dans les départements d'outre-mer au profit des collectivités locales, principales pourvoyeuses d'emplois.

En dépit des hypothèses formulées tenant compte d'une augmentation prévisible du nombre des chômeurs secourus et de la progression de l'indemnisation qui leur est servie, il est difficile de préjuger l'équilibre du régime de l'assurance chômage pour 1981.

Ainsi l'U.N.E.D.I.C. disposait-elle, fin mars, d'une réserve de l'ordre de 4 milliards qui lui assurerait sa trésorerie jusqu'à la fin de l'été ; l'augmentation du nombre des chômeurs secourus et le relèvement automatique des allocations servies risquent de provoquer, pour l'assurance chômage, une situation financière critique à l'automne.

B. — Les autres crédits destinés à l'indemnisation du chômage.

Ceux-ci concernent l'indemnisation des chômeurs parvenus en fin de droits et la reconduction de la seconde convention sociale de la sidérurgie.

1. Les crédits relatifs aux « fins de droits » représentent 175 millions de francs et votre Commission renouvellera, sur ce point, le souci manifesté par son Rapporteur pour avis du budget du Travail, de fixer l'indemnisation de ces chômeurs, dont la situation apparaît particulièrement préoccupante, à un niveau décent.

2. Les crédits attribués à la **convention sociale sidérurgie** représentent 649 millions de francs au titre de l'apurement du passé et sa reconduction déterminera un coût supplémentaire de 100 millions de francs.

Rappelons les modalités hors du commun de cette convention sidérurgie signée le 24 juillet 1979 : cessation anticipée d'activité à cinquante-cinq ans et dispense d'activité à cinquante ans, formules qui ont déjà coûté 1,63 milliard de francs sur trois exercices.

Il n'est pas certain que ces crédits n'aient pu être employés de façon plus opportune et orientée vers la promotion d'une politique plus dynamique de création d'emplois.

3. La prévention des licenciements économiques.

Celle-ci s'exerce au travers du collectif par une affectation de crédits du ministère du Travail à l'indemnisation du chômage partiel et à la mise à la disposition des entreprises en difficultés de moyens d'expertise.

a) *Les crédits destinés à l'indemnisation du chômage partiel* sont d'abord renforcés et représentent un total de 650 millions de francs pour l'apurement du passé et les mesures nouvelles.

Cette augmentation des crédits de chômage partiel se justifie du fait de l'aggravation de la situation économique qui touche un nombre de plus en plus important d'entreprises dans certains secteurs, tel le textile.

En dépit du formalisme de la procédure qu'il serait sans doute souhaitable d'alléger, cette formule a cependant le mérite de maintenir le lien de droit entre le salarié et l'entreprise et ainsi de prévenir des licenciements économiques non immédiatement justifiés.

b) *Les crédits d'expertise* (5 millions de francs dans le collectif) s'inspirent du même esprit et devraient permettre aux entreprises en difficulté de procéder à une analyse complète de leur situation sur le plan économique, financier et social avant de mettre en œuvre des licenciements économiques.

A ces mesures d'accompagnement du chômage et de prévention des licenciements, le collectif ajoute des dispositions positives pour favoriser l'emploi.

III. — LES MESURES POSITIVES PRÉVUES PAR LE COLLECTIF EN MATIÈRE D'EMPLOI

Ces mesures s'ordonnent autour de trois rubriques : le recours aux formules incitatives existantes avec la reconduction du pacte pour l'emploi, les créations d'emplois et le renforcement des moyens de la formation professionnelle.

A. — Le recours aux « vieilles médecines » : la reconduction conjoncturelle du pacte pour l'emploi.

En dépit des critiques formulées à l'égard des pactes nationaux pour l'emploi des jeunes, le Gouvernement propose, dans le collectif pour 1981, la reconduction de la formule ; celle-ci n'est proposée cependant qu'au prix d'aménagements qui répondent aux principales faiblesses que leur mise en œuvre a révélées.

Depuis 1977, les pactes nationaux pour l'emploi ont constitué l'essentiel des actions entreprises en faveur de l'emploi des jeunes.

La deuxième campagne du troisième pacte actuellement en vigueur vient à expiration à la fin de l'année 1981.

Le tableau ci-après permet d'en établir le bilan après un an de fonctionnement ; ce bilan, s'il apparaît satisfaisant dans la réalisation des objectifs posés, ne peut néanmoins dissimuler l'efficacité seulement relative de ces formules coûteuses.

BILAN DE LA CAMPAGNE POUR L'INSERTION DES JEUNES 1980-1981

	Flux cumulés			rappel objectif deuxième	Taux de réalisation
	juillet 1979 juin 1980	juillet 1980 juin 1981	pourcentage d'augmentation		
Apprentissage	122.500	127.637	+ 4,2	125.000	102
Exonération embauche	154.600	144.374	— 4,8	160.000	90
Stages pratiques (stagiaires agréés)	56.800	144.982	+ 155	120.000	121
Contrats emploi-formation	64.300	64.719	+ 0,7	70.000	92
Stagiaires de formation	46.200	38.851	— 13,9	40.000	97
Prime + de 45 ans	3.400	2.662	— 22	4.000	67
Prime premier emploi salarié	11.600	11.930	+ 2,8	15.000	80
Total des bénéficiaires	456.400	535.155	+ 17,3	534.000	100

1. Les critiques dirigées contre les pactes pour l'emploi.

a) Dans l'avis budgétaire présenté à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 1981, votre Commission signalait qu'en dépit des sommes engagées à cet effet, les pactes pour l'emploi avaient enregistré des résultats qu'il fallait pour le moins nuancer.

Ainsi, alors que certaines mesures prévues (embauches avec exonération de la moitié des cotisations patronales de sécurité sociale, contrats emploi-formation, entrées en apprentissage, primes à l'embauche d'un premier salarié dans les entreprises artisanales) avaient donné des résultats supérieurs aux prévisions initiales, d'autres formules (stages pratiques en entreprise ou primes d'incitation à l'embauche de chômeurs âgés d'au moins quarante-cinq ans) n'avaient connu que des succès relatifs.

Votre Commission relevait également que les pactes ne constituaient souvent que des emplois artificiels destinés à dégonfler pour un temps les effectifs des jeunes demandeurs d'emploi et donc que ces formules n'aboutissaient, à l'exception des contrats emploi-formation, que trop rarement à un maintien durable dans l'emploi.

En outre, les pactes étaient plutôt utilisés par les grandes entreprises que par les établissements industriels à faible effectif et surtout bénéficiaient plus aux jeunes bénéficiant d'une formation qu'à ceux qui en étaient dépourvus.

Votre Commission constatait donc un relatif échec des pactes dans les objectifs qui leur étaient assignés, notamment celui d'en faire de véritables passeports professionnels pour les jeunes.

b) *Les travaux les plus récents* confirment cette observation : selon l'I.N.S.E.E. (Institut national de la statistique et des études économiques) (1) le nombre d'emplois offert aux jeunes n'a pas varié entre 1973 et 1980 et l'effort des chefs d'entreprise est donc resté le même à l'égard des jeunes débutants.

Les pactes pour l'emploi ne semblent donc pas avoir eu d'effet significatif sur les embauches des jeunes.

Bien plus, une étude de la direction de la prévision du ministère de l'Economie (2) qui vient d'être publiée constate que, depuis la création des pactes en 1977, « l'évolution des effectifs ne fait apparaître ni un ralentissement de la baisse des emplois industriels, ni une accélération de la croissance des emplois tertiaires » et que « les pactes n'ont pas agi de manière sensible sur la dynamique de l'emploi salarié offert par les entreprises ».

Aux termes de cette étude, il est indiqué que « seul un pacte de niveau supérieur chaque année à celui de l'année précédente permettrait la poursuite de la stabilisation ou de la diminution du chômage des jeunes » au prix cependant d'un coût qui deviendrait rapidement considérable « et de problèmes liés au gonflement des subventions à l'emploi octroyées par l'Etat aux entreprises » ; la question de l'opportunité de la reconduction du pacte en faveur de l'emploi des jeunes se posait donc.

2. La reconduction du pacte pour l'emploi : un pis-aller temporaire susceptible de limiter la gravité actuelle de la situation de l'emploi.

Les données les plus récentes rappelées plus haut ont permis de mesurer la gravité actuelle de la situation de l'emploi.

Celle-ci apparaît d'autant plus préoccupante que les perspectives pour l'automne font apparaître l'arrivée sur le marché du travail de près de 700.000 jeunes.

Le Gouvernement, compte tenu du temps qui lui était imparti, n'a pas disposé des délais nécessaires pour étudier, mettre en place et faire accepter par les partenaires sociaux, notamment les employeurs, une réforme profonde d'un système destiné à favoriser l'emploi.

(1) *Economie et statistique*, juin 1981.

(2) *Economie et prévision*, n° 47.

A cet égard, il a confié à M. Bertrand Schwartz le soin de mener une étude relative à l'insertion professionnelle des jeunes, et le ministre de la Formation professionnelle a, pour sa part, chargé trois groupes de travail d'étudier une réforme destinée à améliorer le système de formation professionnelle.

Enfin, l'A.N.P.E., dont le rôle serait profondément modifié, devrait devenir à terme un élément important d'un véritable service public de l'emploi.

Dans l'attente des conclusions que devraient rendre ces instances de réflexion, la nécessité du moment commandait donc, en dépit des inconvénients relevés, de reconduire la formule des pactes pour l'emploi en corrigeant leurs défauts les plus évidents.

a) *Les objectifs :*

En reconduisant le pacte pour l'emploi, le Gouvernement s'est attaché à faire porter l'effort sur les formules favorisant une insertion directe des jeunes avec contrat de travail de droit commun, et s'est fixé les objectifs suivants :

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

La réalisation de ces objectifs entraînera un supplément des crédits prévus par le collectif de près de 1,4 milliard de francs, ce qui portera le coût total de la campagne 1981-1982 du troisième pacte à près de 7 milliards de francs.

Les modifications proposées par le collectif tendent pour l'essentiel à étendre l'application de la loi de 1979 et à prolonger certains de ses effets.

b) *L'extension de certaines dispositions des pactes.*

Partant du constat que les jeunes primo demandeurs d'emploi subissaient, en grand nombre, un chômage de longue durée, comme d'ailleurs les demandeurs d'emploi âgés de plus de quarante-cinq ans, le projet de collectif asosuplit les dispositions qui concernaient ces deux catégories dans le troisième pacte.

L'article 22 étend par ailleurs les dispositions du pacte concernant les jeunes en stage pratique aux collectivités locales.

— *Les jeunes primo demandeurs d'emploi.*

La loi du 10 juillet 1979 exonérait l'employeur des charges sociales pour l'embauche des jeunes de moins de vingt-six ans, à la condition que ces derniers aient cessé depuis moins d'un an leurs études, leur apprentissage, leur participation à un stage de formation professionnelle ou le service national.

L'article 22 du collectif porte ce délai à deux ans.

Votre Commission ne peut qu'être favorable à cette extension des conditions d'ouverture à l'exonération des charges pour les jeunes primo demandeurs, qui répond pour une part à l'allongement constaté de la période de chômage de cette catégorie.

Ajoutons que, par voie réglementaire, il sera prévu que les employeurs devront garantir l'emploi de ces salariés pendant une année.

— *Les demandeurs d'emploi âgés de plus de quarante-cinq ans* sont dans une situation quelque peu similaire à celle des primo demandeurs et constituent, avec les femmes, une catégorie de chômeurs particulièrement sensible dont le délai d'attente dans la recherche d'un emploi tend à s'allonger.

Le troisième pacte pour l'emploi prévoyait à leur égard, en cas d'embauche, une prime d'incitation de 8.000 F. Ce dispositif s'est en fait révélé décevant puisque seulement 6.000 primes ont été octroyées à ce titre.

L'article 22 du collectif substitue à ce système un mécanisme d'exonération des charges sociales inspiré de celui prévu pour les jeunes et certaines catégories de femmes.

A l'expérience, ce système pourrait être plus incitatif que le précédent, notamment pour les salariés percevant des rémunérations, sinon élevées, du moins plus importantes que celles qui sont versées à des débutants.

Votre Commission, attentive à la situation souvent dramatique des demandeurs d'emploi ayant dépassé un certain âge, est favorable

à cette réforme de nature à relancer une disposition qui n'a enregistré que des résultats décevants dans le passé.

— *L'extension des stages pratiques aux collectivités locales.*

La formule des stages pratiques bénéficiant aux jeunes résulte de la loi du 5 juillet 1977 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, puis a été reconduite et modifiée en 1978 et 1979 par extension, notamment à certaines catégories de femmes.

Cette formule a été très utilisée par les employeurs ; cependant, elle s'est trouvée écartée de ses objectifs initiaux car la majorité des stagiaires utilisés, au lieu de bénéficier d'une véritable formation professionnelle, ont été principalement employés à des tâches de production dans l'entreprise.

Votre Commission reprendra, sur ce point, les observations qu'elle formulait au cours du dernier débat budgétaire et estime que cette formule des stages pratiques devra être revue.

Le paragraphe II de l'article 22 du collectif ne prévoit d'ailleurs pas la reconduction des stages pratiques en 1982 mais étend pour la campagne en cours, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 1981, les stages pratiques, désormais qualifiés de stages d'expérience professionnelle, aux collectivités locales.

Les collectivités locales pourront ainsi bénéficier des dispositions de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1979, c'est-à-dire, pour l'essentiel, d'une prise en charge par l'Etat de l'indemnité de stage dans la limite de 70 % du S.M.I.C. Elles n'auront évidemment pas la possibilité d'imputer, comme les entreprises, les dépenses liées au stage sur la participation au financement de la formation professionnelle.

La formule des stages d'expérience professionnelle apparaît donc moins incitative pour les collectivités locales que celle des stages pratiques en entreprise.

Votre Commission exprime le souhait que les collectivités qui useront de cette formule s'attachent à en privilégier l'aspect formation et le caractère durable, alors que les entreprises ont plutôt utilisé, dans le passé, les stagiaires rémunérés en partie sur fonds publics comme des salariés employés directement dans le processus de production.

c) *La prorogation des effets de certaines dispositions des pactes pour l'emploi.*

Le dispositif résultant de la loi du 10 juillet 1979 subit également des modifications dans le temps.

Le paragraphe III de l'article 22 du projet de collectif budgétaire modifie un certain nombre des délais prévus par la loi de 1979 :

— Pour l'embauche des jeunes de moins de vingt-six ans et de certaines catégories de femmes (1), les employeurs pourront bénéficier, jusqu'au 30 juin 1982, de l'exonération de la moitié des cotisations sociales. La loi du 10 juillet 1979 ne concernait que les embauches effectuées avant le 31 décembre 1981.

— Pour les apprentis des entreprises non artisanales, le délai de début de prise en charge de la totalité des cotisations est prorogé de la même durée (2).

La prorogation des dégrèvements de cotisations résultant de l'article 22 a, en outre, conduit l'Assemblée nationale à modifier la loi du 10 juillet 1979 en ce qui concerne le contrôle. En effet, l'exonération de cotisation soumise à une augmentation de l'effectif de l'entreprise n'était acquise que si, au 31 décembre suivant l'embauche, l'effectif de l'entreprise avait augmenté ; comme l'article 22 du projet de collectif reconduit ce dispositif jusqu'au 30 juin 1982, c'est à la fin de 1983 qu'il faudra apprécier l'augmentation des effectifs des entreprises utilisatrices.

— Les stages de préformation et de préparation à la vie professionnelle sont également reconduits pour une durée de six mois.

Ceux-ci étaient, en principe, aux termes des lois de juillet 1978 et 1979, destinés aux jeunes sans qualification, mais la pratique a révélé qu'ils avaient plutôt bénéficié à des jeunes titulaires d'un diplôme.

Votre Commission exprime donc le souhait que la reconduction de ces stages, dont le nombre est par ailleurs multiplié par cinq, permette d'en faire profiter les catégories de jeunes auxquelles ils étaient destinés.

— La prorogation jusqu'au 31 décembre 1982 de la mesure d'aménagement du seuil financier de dix salariés.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 10 juillet 1979, les charges des employeurs en matière de financement de la formation profes-

(1) Il s'agit de femmes sans emploi qui sont, depuis moins de dix ans, veuves non remariées, divorcées non remariées, séparées judiciairement, célibataires assumant la charge d'au moins un enfant ou bénéficiaires de l'allocation de parent isolé en vertu des articles L. 543-10 à L. 543-16 du Code de la sécurité sociale.

(2) Concernant les entreprises artisanales, les cotisations des jeunes placés en apprentissage sont prises en charge par l'Etat dans les conditions fixées par la loi n° 79-13 du 3 janvier 1979.

sionnelle, de transport en commun et de leur participation à l'effort de construction, étaient allégées lorsque l'augmentation de l'effectif de l'entreprise leur faisait franchir le seuil de dix salariés. L'abattement dégressif concernait les entreprises qui franchissaient ce seuil en 1979 ou 1980 ; le paragraphe IV de l'article 22 du projet de collectif double la durée d'application du bénéfice de ces dispositions et les franchissements de seuils qui interviendront en 1981 et en 1982 ouvriront droit aux mêmes avantages.

d) Les crédits de reconduction du pacte.

Comme il a été indiqué, la réalisation des objectifs prévus portera le coût de la troisième campagne du troisième pacte, prolongée jusqu'en juillet 1982, à près de 7 milliards de francs (crédits prévus dans la loi de finances pour 1981 auxquels s'ajoutent près de 1,4 milliard dans le collectif).

Les crédits relatifs au financement du pacte dans le collectif se ventilent entre les chapitres suivants :

— 120 millions de francs au titre des crédits du ministère du Travail (chapitre 44-74) et affectés aux contrats emploi-formation ;

— 175 millions de francs au titre des crédits des charges communes (chapitre 44-76) pour les exonérations de cotisations ;

— 567 millions de francs au titre des crédits des services généraux du Premier ministre (chapitre 43-03) pour les stages pratiques, 527 millions de francs (chapitre 43-04) pour la rémunération des stagiaires, et 6 millions de francs (chapitre 37-03) réservés à la campagne d'information auprès des jeunes.

**B. — Les créations d'emplois
dans le secteur public et social.**

A côté des incitations à l'emploi qui viennent d'être décrites, le projet de loi de finances rectificative prévoit des crédits destinés à la création directe d'emplois.

Le collectif devrait ainsi permettre d'ici à la fin de 1981 de créer près de 45.000 emplois, dont 37.700 dans la Fonction publique et les P.T.T., et 7.250 emplois d'utilité collective ou d'initiative locale bénéficiant d'aides ou de subventions de l'Etat. Notons, en outre, que s'y ajouteront, en dehors des dispositions contenues dans

le collectif, 9.430 emplois créés par les organismes de sécurité sociale et par l'aide sociale.

Rappelons que, de 1974 à 1980, avaient été créés en moyenne 25.500 emplois par an et précisons que l'incidence financière de la création de ces 54.290 emplois publics sera de 0,8 milliard pour la fin de l'année 1981.

Votre Commission prend acte avec satisfaction de l'affectation d'une part importante de ces emplois aux hôpitaux et aux services sociaux, dont la situation, sur le plan du personnel, s'était notablement détériorée au cours des dernières années.

1. Les crédits du ministère du Travail affectés aux créations d'emplois.

Près de 65 millions de francs de ces crédits sont prévus pour créer 1.150 emplois (non compris les 200 emplois dont la création est envisagée pour les services centraux figurant dans la section commune « Travail et Santé ») et devraient permettre de renforcer les services extérieurs du travail, de donner des moyens nouveaux à l'A.N.P.E. et de rééquilibrer la part du public et du privé dans le système de formation professionnelle.

a) *Les services extérieurs du travail et de l'emploi* seront renforcés par 400 emplois dont 30 postes nouveaux d'inspecteur du travail et 70 postes de contrôleur du travail.

b) *Le développement des moyens de l'A.N.P.E.* résultera de la création de 450 emplois dont 100 conseillers professionnels et 100 prospecteurs-placiers.

Ces moyens nouveaux devraient permettre à l'A.N.P.E. de développer son action, notamment au plan local, et de répondre de manière plus satisfaisante aux offres manifestées dans les différents bassins d'emploi.

c) *Le renforcement du système public de formation* est amorcé avec la création de 300 emplois affectés à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) pour 21 millions de francs de dépenses nouvelles (chapitre 43-71 du budget du Travail).

Ces emplois sont, pour l'essentiel, des postes d'enseignants.

Votre Commission souhaiterait que ce renforcement des effectifs des enseignants des centres de F.P.A. permette, outre une meilleure implantation des centres sur le territoire national, une meilleure adéquation entre les formations délivrées et les besoins de l'industrie, du commerce et des services, manifestés sur le plan local.

2. Les créations d'emplois dans le secteur de la santé et de l'action sociale.

Les créations d'emplois dans le secteur de la santé et de l'action sociale ne répondent pas seulement au souci d'améliorer globalement, par de nouveaux recrutements, la situation de l'emploi, mais aussi à la volonté de renforcer l'action sociale, là où des pénuries criantes étaient constatées. Ces emplois sont, d'une part, des emplois de fonctionnaires, d'autre part, des emplois dont la création relèvera d'associations à vocation sociale subventionnées à cet effet par l'Etat. Il s'y ajoute des emplois dont le financement, n'étant pas d'origine publique, ne figure pas dans la loi de finances rectificative mais sera assuré par des organismes de sécurité sociale et l'aide sociale.

a) Les emplois créés dans le secteur de la santé.

• Si l'on s'en tient strictement aux crédits inscrits dans le présent collectif, c'est plus de 480 emplois administratifs et médicaux qui sont prévus au titre du ministère de la Santé et qui se répartissent ainsi :

- 112 médecins contractuels de santé scolaire ;
- 1 assistante sociale ;
- 112 inspecteurs des affaires sanitaires et sociales ;
- 158 commis ;
- 29 sténodactylographes ;
- 63 agents techniques de bureau et agents de service ;
- enfin, 6 emplois créés à l'Ecole nationale de la santé publique

et qui sont répartis aux différents niveaux de la hiérarchie.

Nous retiendrons surtout avec satisfaction les créations de postes d'inspecteur des Affaires sanitaires et sociales et surtout de médecins de santé scolaire, qui amorcent un renforcement certain des effectifs en ce domaine, que notre Commission n'avait cessé de souhaiter.

Le ministre de la Santé, interrogé sur ce point, a exprimé le même souci de voir se développer prioritairement cette forme de prévention que constitue la médecine scolaire, aujourd'hui très démunie et dont il continuera d'ailleurs, à l'avenir, d'assurer la tutelle. Les postes créés devraient être affectés là où la pénurie apparaît la plus grave.

Signalons également l'importance des créations de postes d'agents des catégories C et D (250), qui sont destinés aux Secrétariats des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (C.O.T.O.R.E.P.), dont on sait qu'ils ne peuvent encore,

faute de personnels en nombre suffisant, assumer pleinement leur tâche.

Votre Rapporteur pour avis ne peut là encore qu'approuver ce renforcement de moyens qui devrait permettre un meilleur déploiement de l'action sanitaire.

• A côté de ces emplois d'agents publics, nous devons noter la création financée par la Sécurité sociale de 2.000 postes dans les hôpitaux, de catégories très ouvertes, là où les besoins les plus sensibles sont d'ores et déjà exprimés et connus du Ministère.

b) *Les emplois créés dans le secteur social.*

Un même soin de renforcer le tissu social inspire la création de postes relevant du nouveau ministère de la Solidarité nationale. Ils se répartissent en trois catégories :

— les emplois d'utilité publique financés par l'Etat, au total 1.250, par le biais de subventions à des associations ; ils s'insèrent dans le cadre du renforcement de la politique des services à domicile pour personnes âgées et handicapées et de l'encouragement aux activités des centres sociaux ;

— les emplois d'utilité publique financés avec le concours des organismes de sécurité sociale et de l'aide sociale et destinés également aux actions en faveur des personnes âgées et handicapées ;

— enfin, les emplois d'initiative locale financés grâce à un fonds alimenté par l'Etat, et qui devraient permettre de mettre en place et d'animer des services légers, innovant et directement contrôlés par la population bénéficiaire : services de garde de jeunes enfants, clubs de quartier, services de crèches, de travaux ménagers pour personnes âgées ou handicapées, action d'animation ou d'information, emplois pour les jeunes en difficulté, etc.

S'agissant de ces emplois d'initiative locale, votre Commission s'inquiète des dangers qui pèsent sur la stabilité de tels emplois, dès lors que l'Etat ne maintiendrait pas au-delà d'une période de douze mois les subventions qu'il accorde aux employeurs.

Nous distinguerons surtout :

• *Les postes créés par subventions aux associations.*

Parmi les 1.200 emplois créés par ce biais, nous retiendrons essentiellement :

— la création de 500 postes d'agents d'associations coordonnant les interventions sociales en faveur des personnes âgées. Il s'agit

d'une initiative qui semble intéressante compte tenu du nombre d'institutions, de services et de professionnels qui interviennent dans ce domaine. Les employeurs, en l'occurrence, peuvent être très divers : associations, bureaux d'aide sociale, institutions médico-sociales, etc.

Il est prévu que cette action se poursuivra dans le cadre du programme pluriannuel de services à domicile et de participation à la vie sociale actuellement en cours d'élaboration. Des relais financiers locaux devront être recherchés, mais, en tout état de cause, le financement intégral par l'Etat sera assuré.

— Intéressante également est la *création de 250 emplois d'auxiliaires de vie pour les handicapés* afin de permettre le maintien à domicile de ces derniers.

Ce type de service n'existe encore que sous forme expérimentale, en liaison avec de grandes associations. Son développement devrait permettre l'ouverture d'une trentaine de services de maintien à domicile.

— Notons de même la *création de 250 postes d'animateurs destinés à des foyers de jeunes travailleurs* et à des centres d'études et d'action sociale, à des centres de services pour associations, à des associations d'animation locales et des associations pour handicapés, ainsi que celle de *250 agents de centres sociaux*. Cette mesure correspond à un incontestable besoin que nous avons relevé lors de l'examen de la dernière loi de finances.

• *Les emplois financés par des mécanismes extérieurs au présent collectif.*

Une circulaire du 29 juin 1981 du ministère de la Solidarité nationale apporte quelques précisions à cet égard. Il s'agit, pour l'essentiel, d'emplois financés grâce à l'aide sociale et concernant 5.000 postes d'aides ménagères et 2.340 postes dans des établissements pour personnes âgées, handicapés adultes et inadaptés sociaux. Notre Commission, là encore, ne peut que se féliciter de cet effort qu'elle demandait depuis de longues années.

Les besoins en matière d'aide ménagère sont, en effet, considérables : 340.000 personnes âgées bénéficient d'une aide alors que le ministère de la Santé estimait, l'an dernier, à 550.000 au total le nombre de celles qui devraient en bénéficier, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (C.N.A.V.T.S.) fournissant, quant à elle, le chiffre de 750.000.

Le nombre d'aides ménagères s'élève présentement à environ 50.000 pour celles qui relèvent des associations et à 6.500 pour celles qui relèvent des bureaux d'aide sociale.

Cette création de postes, dont le coût n'est pas précisé, sera supportée par l'aide sociale et les caisses d'assurance vieillesse.

La création de postes dans les établissements sociaux et services sociaux devrait permettre de répondre aux besoins exprimés par certaines catégories d'établissements ou services et qui n'avaient, jusqu'alors, pu être satisfaits.

C. — Le renforcement des moyens en matière de formation.

Ce renforcement résulte d'abord de la reconduction de certaines dispositions du pacte pour l'emploi et des créations d'emplois qui viennent d'être recensées au bénéfice notamment de l'A.F.P.A.

Les nouveaux crédits dégagés par ce collectif en matière de formation professionnelle permettent de développer les contrats emploi/formation, de contrôler de manière plus satisfaisante, au plan local, les actions de formation professionnelle, de renforcer les moyens du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, et d'assurer la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

1. Le développement des contrats emploi-formation.

Ce développement sera assuré par 120 millions de francs de crédits relevant du ministère du Travail. Ces nouveaux moyens devraient permettre de porter la durée moyenne des contrats de 380 à 440 heures, tandis que la durée de la garantie d'emploi doublerait en passant à 12 mois pour les stages de moins de 500 heures et à 24 mois pour les stages de plus de 500 heures.

Dans le même temps, ces crédits permettront de porter le taux horaire de prise en charge de ces stages par l'Etat de 3,5 fois le minimum garanti à 4 fois.

Rappelons que les objectifs de la deuxième campagne du troisième pacte se situaient, pour les contrats emploi-formation, à 70.000 et que le taux de réalisation, à la fin du mois de juin 1981, était de 92 %.

Dans le présent collectif, le Gouvernement s'est assigné un objectif plus ambitieux, soit 100.000 bénéficiaires au cours de la nouvelle campagne.

2. Un meilleur contrôle des actions de formation professionnelle.

Les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle sont renforcés de 35 agents, représentant un crédit de 1,4 million de francs figurant au chapitre 37-03 des services généraux du Premier ministre.

Votre Commission ne peut que se féliciter d'un renforcement du contrôle de la formation professionnelle ; en effet, les sommes qui résultent de la participation des employeurs à la formation continue atteignent désormais des chiffres considérables et il n'est pas certain que celles-ci soient toujours employées dans les conditions optimales. Un contrôle accru de l'emploi de ces fonds s'imposait donc.

3. Le renforcement des moyens du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (F.F.P.P.S.).

Le F.F.P.P.S. participe d'abord au financement des stages de préparation à la vie professionnelle qui remplacent les stages de formation et qui constituent l'une des modalités du pacte pour l'emploi reconduit. A cet effet, seront consacrés 380 millions de francs de crédits des services généraux du Premier ministre pour un objectif attendu de 55.000 stagiaires.

Le F.F.P.P.S. bénéficiera, en outre, de un million de francs pour l'aide aux centres conventionnés dont certains étaient dans une situation difficile à la suite des restrictions budgétaires intervenues depuis la dernière loi de finances.

4. Le maintien de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Ce maintien est assuré par 1,16 milliard de francs de crédits des services généraux du Premier ministre (chapitre 43-04), destinés d'abord à compenser l'insuffisance des crédits (194 millions de francs) prévus dans la loi de finances pour 1981 et ensuite à financer les actions nouvelles découlant de la reconduction du pacte pour l'emploi.

A cet effet, 50 millions de francs sont consacrés à la prise en compte de l'augmentation du S.M.I.C. sur la rémunération des

stagiaires, 700 millions de francs sont dégagés pour assurer le maintien, en 1981, du nombre de stagiaires en formation avec une rémunération équivalente et 716 millions de francs sont consacrés à la rémunération des stagiaires en préparation à la vie professionnelle et des jeunes en stage d'expérience professionnelle.

Ainsi, le collectif manifeste-t-il le souci, par des sources de financement qu'il serait sans doute souhaitable d'harmoniser, à la fois de renforcer les actions publiques de formation professionnelle, d'aider les centres privés agréés, de contrôler la formation professionnelle privée et de participer au financement de certaines dispositions du pacte pour l'emploi reconduit.

Votre Commission prend acte avec satisfaction de ces orientations mais attend une réforme d'ensemble du système de formation professionnelle, de son financement, de son contrôle, que le Gouvernement devrait proposer dès que les études actuellement en cours auront été menées à leur terme et qui devrait aboutir enfin à une insertion professionnelle satisfaisante des jeunes.

EXAMEN DE L'ARTICLE 25

Revalorisation du rapport constant.

En 1953, un « rapport constant » a été établi entre les pensions et les traitements des fonctionnaires, indexant ainsi le point de la pension militaire d'invalidité sur l'indice 170 net de la grille de rémunération de la Fonction publique. Le point de pension est égal au 1/1.000 du traitement brut afférent à cet indice.

Les associations d'anciens combattants ont estimé cependant que leurs pensions avaient connu, au fil des ans, un décalage, en faisant notamment valoir que l'huissier du ministère, qui se trouvait en 1953 à l'indice 170 net, a bénéficié depuis cette date de mesures catégorielles qui ont abouti à un relèvement de son indice de traitement (indice 264 majoré à l'heure actuelle).

Les pouvoirs publics n'ont pas admis ce raisonnement que le Conseil d'Etat, saisi au contentieux, a d'ailleurs rejeté. Afin de mettre un terme à la discussion et de régler le problème en équité, le Gouvernement a réuni, en 1978, une commission tripartite qui n'a pas été en mesure de dégager une conclusion unanime sur l'évolution respective de la situation des fonctionnaires et des pensionnés. Lors de la dernière réunion, tenue le 17 avril 1980, il a été pris acte de deux positions divergentes :

— la position de l'administration qui a fait ressortir un bilan favorable aux pensionnés entre 1954 et 1979 (+ 12,9 %) ;

— et la position de tous les parlementaires, à laquelle se sont ralliées les associations d'anciens combattants, qui a conduit à chiffrer le retard des bénéficiaires du Code des pensions militaires d'invalidité à 14,26 %.

Ce résultat a été déterminé de la façon suivante : les trois parties sont convenues que l'écart initial entre la situation du pensionné (indice 264

et du fonctionnaire était de 31,34 % $\frac{\text{indice 264}}{\text{indice 201}} = 1,3134$.

Les parlementaires et les associations ont estimé que ce décalage devait être réduit entre 1954 et 1979 :

— de 14,74 % du fait des intégrations successives de points d'indemnité de résidence dans le traitement de base,

— de 2,34 % du fait de l'augmentation du taux des pensions intervenue entre 1955 et 1956, soit, au total, de 17,08 %.

Par suite, le retard pris par les pensions militaires d'invalidité sur les traitements des fonctionnaires a été chiffré, au 31 décembre 1979, à 14,26 % ($31,34 - 17,08 = 14,26$).

Mais il convient de noter que cet écart de 14,26 %, s'il traduit une situation à une date donnée, ne revêt pas un caractère définitif.

En effet, toute intégration de l'indemnité de résidence dans le traitement de base, neutre pour la rémunération globale du fonctionnaire en activité, aboutit à une augmentation propre aux pensions et donc à une résorption partielle du décalage de 14,26 %.

C'est ainsi que l'intégration d'un point d'indemnité de résidence dans le traitement de base au 1^{er} octobre 1980 a ramené l'écart de 14,26 à 13,26 %.

Si de nouvelles intégrations d'un point interviennent en 1981, puis en 1982, le décalage se trouvera limité à 11,26 %.

Afin d'éviter toute confusion pour l'avenir sur les conditions précises de l'indexation, et en même temps pour bien faire apparaître la mise en application effective du rattrapage de 14,26 %, le Gouvernement a souhaité ajouter une majoration de 5 % au rapport défini par l'article L. 8 bis, plutôt que de modifier l'indice de référence 170 pour le porter à l'indice 179.

Cette solution prudente vise essentiellement à éviter de rouvrir, pour l'avenir, un nouveau contentieux sur l'application du rapport constant.

Toutefois, sous le bénéfice des observations qui viennent d'être formulées par votre Commission et qui sont relatives aux conditions de l'intégration de l'indemnité de résidence, comme aux conséquences d'un éventuel réaménagement de la grille de la Fonction publique, n'aurait-il pas été préférable de modifier directement cet indice 170 pour le remplacer par l'indice 179 ?

Telle est la question que votre Commission ne manquera pas de poser au Ministre au cours du débat en séance publique.

Sous la réserve de ces observations, elle vous demande donc d'adopter l'article 25 qui répond au vœu depuis si longtemps exprimé d'un Parlement presque unanime.

EXAMEN EN COMMISSION

I. — AUDITION DES MINISTRES

Mercredi 15 juillet 1981.

Sous la présidence de M. Robert Schwint, président, la Commission a procédé à l'audition de M. Jack Ralite, ministre de la Santé, sur les crédits de son ministère inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 1981 et, plus globalement, sur les orientations de sa politique.

Les crédits traduisent, pour l'essentiel, un effort d'actualisation. Il s'y ajoute des créations d'emplois, notamment d'inspecteurs de la santé et de médecins de santé scolaire, secteur qui devrait être notablement renforcé dans les années à venir.

Le Ministre, plutôt que de formuler dès son installation des indications précises sur l'action qu'il entend mener, a indiqué qu'il préférerait « bien savoir avant de dire » et procéder, au préalable, à une vaste concertation et à une large réflexion. Il s'agit, pour lui, d'appliquer sans hésitation mais sans précipitation les orientations proposées par le Président de la République et ratifiées par les Français, à savoir :

— développer une véritable prévention, particulièrement de la naissance à la fin de la scolarité obligatoire ;

— aller vers la gratuité de soins hospitaliers ;

— abroger la convention avec les médecins et entamer une nouvelle négociation avec tous les partenaires concernés ;

— promouvoir la fonction du médecin généraliste en respectant le principe du libre choix du malade. Sur ce point, le Ministre a souligné les convergences qu'il constatait avec les positions de la confédération des syndicats de médecins français ;

— nationaliser les trois grands groupes pharmaceutiques ;

— rendre sa vraie place à l'hôpital « dont il s'agit de stopper la casse » sans ignorer les problèmes des établissements privés ;

— négocier avec la Sécurité sociale et les collectivités locales la réforme du prix de journée ;

— accueillir toutes les initiatives concertées qui permettront à tous les Français de bénéficier des avancées de la médecine par le biais notamment de centres de soins intégrés, en évitant une bataille idéologique qui dépasse de loin l'ampleur du problème ;

— poser le problème des ordres professionnels et le résoudre dans le sens souhaité par le Président de la République ;

— situer enfin les différents niveaux et formes d'hospitalisation dans un contexte national, régional et local.

Cette démarche d'ensemble qui guidera l'action du Ministre, si elle se manifeste avec une sensibilité particulière, n'est que l'expression normale de la solidarité gouvernementale. Elle garantira la pluralité des modes d'exercice, la pluridisciplinarité et l'association de tous les partenaires et usagers, tout particulièrement des travailleurs, en tenant compte de leurs aspirations.

L'essentiel sera de favoriser l'égalité devant les soins qui n'est pas encore pleinement réalisée et la qualité de la médecine.

Trois principes inspireront le style du Ministre : la rigueur dans la conception et la gestion, la responsabilité des acteurs du système de soins, enfin la concertation.

De multiples réunions ont déjà été organisées à cet effet avec tous les partenaires intéressés, au sein du Ministère et au sein même du Gouvernement, puisque cinq ministres au moins sont concernés.

Trois types de relations seront privilégiés : les relations avec le corps médical, tout d'abord, puisque la politique de la santé ne peut se définir qu'avec lui ; les relations avec l'administration compétente et l'ensemble des fonctionnaires qui ont un rôle spécifique à jouer ; les relations, enfin, avec les élus, qu'ils soient nationaux ou locaux.

De même que les malades doivent avoir le libre choix de leur médecin, les médecins le libre choix de leur mode d'exercice, tous les élus et toutes les catégories sociales doivent pouvoir exprimer leurs besoins et participer librement à la mise en œuvre des moyens aptes à les satisfaire.

M. Jack Ralite a par ailleurs apporté des précisions sur les nouveaux emplois créés dans les hôpitaux. Ils devraient être répartis là où les besoins les plus sensibles se sont fait sentir.

Après cet exposé général, M. Jean Chérioux a interrogé le Ministre sur les créations d'emplois prévues et lui a fait part de ses préoccupations concernant notamment le rééquilibrage des capacités hospitalières, les conditions de la gestion financière des hôpitaux

pour 1981 et 1982, les projets du Gouvernement en matière de tarification hospitalière ; enfin, sur ses intentions en matière de démographie médicale.

Le Ministre a précisé que les catégories d'emplois créés seraient très ouvertes. Il a rappelé, s'agissant de la trésorerie des hôpitaux, le caractère draconien de l'interdiction, voulue par le précédent Gouvernement, des budgets supplémentaires et son souci de renouer avec la liberté de recourir à ce type de budget pour tenir compte des « dérapages » dont les hôpitaux peuvent souffrir pour clore leur exercice. En ce qui concerne les lits hospitaliers, il lui semble également souhaitable d'arrêter de les « casser » avant de pouvoir mettre en route dans la concertation une nouvelle politique à cet égard. La gratuité des soins lui paraît d'autre part une tendance à rechercher car elle correspond à une aspiration très réelle. En matière de démographie médicale, il n'entend pas bloquer une réforme trop longtemps attendue. Les corrections nécessaires seront donc apportées progressivement en concertation avec tous les intéressés. Le problème du contrôle des flux étudiants est, quant à lui, très délicat. L'intention du Ministre est d'arrêter le processus du déclin du nombre d'étudiants en médecine par une mesure conservatoire qui ménagerait l'avenir, mais aucune décision ne sera prise dans l'urgence.

M. Louis Boyer, pour sa part, a insisté sur les besoins en matière de santé scolaire, les modalités souhaitables d'une renégociation de la convention entre la Sécurité sociale et les médecins, le problème des équipements lourds à propos duquel on devrait distinguer entre secteur hospitalier public et privé et, au sein de celui-ci, entre les établissements sans but lucratif et ceux qui n'ont pas ce caractère, sur l'opportunité de réglementer l'usage de l'échographie, sur la nécessité d'une révision des prix de journée des cliniques privées, particulièrement des plus modernes d'entre elles qui ont dû faire face à un important effort d'investissement, enfin sur la nécessité, à l'occasion de la nationalisation de l'industrie pharmaceutique, de promouvoir les molécules d'origine française et d'assurer le maintien de la fonction recherche des grands groupes français.

En ce qui concerne la santé scolaire, M. Jack Ralite a estimé que les efforts d'ores et déjà inscrits dans le collectif devraient entraîner un changement très sérieux. En tout état de cause, la santé scolaire est appelée à demeurer *a priori* sous la tutelle de son ministère. S'agissant des équipements lourds et de la part à accorder au secteur public et au secteur privé, le Ministre a souligné que, n'étant fanatique d'aucune formule, il n'en considérerait pas moins que la santé ne devait être source de profit pour personne. Une réflexion sur ce point et une concertation préalable s'imposent. Il en est de même en ce qui concerne le prix de journée qui devra également être étudié avec attention. Le Ministre s'est montré très sensible

aux préoccupations de M. Louis Boyer en ce qui concerne la recherche pharmaceutique française. Là encore toute solution devrait s'entourer de la plus large concertation.

M. Hector Viron, quant à lui, a insisté sur deux points : la nécessité d'un développement de la prévention et de la médecine scolaire, l'intérêt de renforcer le rôle et les pouvoirs des conseils d'administration des centres hospitaliers régionaux afin de les rendre plus autonomes et plus responsables de leurs décisions. Il a enfin remarqué que le freinage des dépenses de santé s'était essentiellement opéré au détriment de l'embauche du personnel infirmier et aide-soignant.

Le ministre de la Santé a souligné qu'il partageait l'ensemble de ces préoccupations.

En conclusion, le *Président*, M. Robert Schwint, après avoir remercié le Ministre de son intervention et de ses réponses, a souligné la difficulté d'une action qui devra trouver l'équilibre entre les besoins exprimés et les possibilités financières.

La Commission a alors procédé à l'audition de M. Jean Laurain, ministre des Anciens combattants, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1981 (art. 25 et crédits des Anciens combattants).

Après avoir rappelé son souci de concertation avec les élus et les associations, le Ministre a indiqué les conditions du rattrapage de 14,26 % qui sera accordé selon un plan pluriannuel aux pensions des anciens combattants, permettant ainsi de clore définitivement le dossier du rapport constant.

Précisant les modalités de ce rattrapage, le Ministre s'est déclaré ouvert à toute autre solution technique qui permettrait, sur le fond, d'aboutir à un résultat identique.

M. Jean Laurain a alors défini les principales orientations de la politique qu'il entendait mener au cours des prochaines années.

S'agissant de la liquidation du contentieux en cours, il a notamment insisté sur la nécessité d'accorder aux anciens combattants d'Afrique du Nord des droits égaux à ceux qui sont reconnus aux autres générations du feu et fait part de sa volonté de mettre un terme aux questions relatives aux pensions des ressortissants algériens et à l'indemnisation des « malgré nous ».

Le Ministre s'est alors déclaré hostile à un transfert de compétence au profit du ministère de la Solidarité nationale pour les questions relatives à l'appareillage des mutilés.

Enfin, M. Jean Laurain a annoncé la création d'une cinquième direction dite de l'information historique pour la paix, manifestant ainsi que son département n'est pas seulement chargé de la liqui-

dation du passé mais encore de favoriser la prise de conscience de l'opinion publique.

A cet égard, la proclamation du 8 mai jour férié et chômé, qui sera votée par le Parlement sur la base de la proposition de loi adoptée par le Sénat, exprimera la réalité de la volonté gouvernementale de développer l'esprit de paix et de réconciliation de tous les Français.

En ce qui concerne la préparation de la loi de finances pour 1982, le Ministre a présenté les mesures qu'il entend prendre en vue d'améliorer les moyens en personnel et en matériel de son ministère, comme celles qui viseront à décentraliser les activités de son département par le renforcement de ses services extérieurs.

Après les interventions de MM. *André Jouany, Robert Schwint, Andér Rabineau et René Touzet* et en réponse aux questions de ces derniers, le Ministre a proclamé son attachement à associer la jeunesse aux fêtes du 8 mai, son accord en vue de l'examen prochain par le Sénat de la proposition de loi adoptée par sa commission des Affaires sociales et relative aux conditions d'attribution de la carte de combattant d'Afrique du Nord et il s'est déclaré, enfin, au nom du Gouvernement, hostile à toute modification du titre accordé aux personnes contraintes au travail obligatoire en territoire ennemi, qui risquerait de créer une équivoque entre leur situation et celle des déportés des camps de concentration.

Jeudi 16 juillet 1981.

Sous la présidence de M. Robert Schwint, président, au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la Commission a procédé à l'audition de Mme Edith Cresson, ministre de l'Agriculture.

Le Ministre a d'abord procédé à une analyse des mesures concernant la protection sociale agricole dans le projet de loi de finances rectificative pour 1981. Elle a souligné la forte revalorisation des retraites des agriculteurs. Les retraites des exploitants augmenteront de 13 à 14 % à compter du 1^{er} juillet et les retraites forfaitaires de leur conjoint progresseront par ailleurs de 10,6 %. Grâce à ces revalorisations, les retraites agricoles seront harmonisées avec celles des autres catégories sociales et le départ des agriculteurs âgés pourra être anticipé.

Les diverses autres améliorations sociales prévues par le Conseil des ministres du 3 juillet 1981 ont également pour but de diminuer les disparités entre les catégories sociales. Il en va ainsi pour l'augmentation du minimum vieillesse qui augmente notamment de 30 % l'allocation supplémentaire du F.N.S. Les allocations familiales seront également augmentées de 25 % au 1^{er} juillet, l'allo-

cation logement s'accroît dans les mêmes proportions. Enfin, les autres prestations familiales augmentent de 14 %.

Le congé de maternité des agricultrices sera allongé de deux semaines et un effort d'ensemble sera accompli pour renforcer les disponibilités en matière d'aide ménagère et de travailleuses familiales à domicile.

En ce qui concerne les problèmes propres aux agriculteurs, il est à signaler que les pensions d'invalidité à 100 % des exploitants seront augmentées de 35 % et passeront de 9.000 F par an à 12.000 F.

L'ensemble de ces mesures constitue donc, selon les termes mêmes du Ministre, une étape significative dans la protection sociale agricole et représente un effort de solidarité important.

M. Georges Dagonia a demandé si ces mesures seraient appliquées *ipso facto* aux départements d'outre-mer. Le Ministre l'a rassuré sur ce point en lui apportant une réponse positive et en lui confirmant que les règles applicables aux départements d'outre-mer seraient identiques à celles appliquées dans la métropole.

M. Louis Boyer s'est inquiété de l'absence d'un statut des aides ménagères adapté au milieu rural et a souligné que cette absence de statut était la cause première d'une non-consommation des crédits affectés au remplacement des agricultrices.

Le Ministre a reconnu qu'il serait nécessaire de revoir le statut des aides ménagères à domicile.

M. Michel Moreigne a demandé que l'aide ménagère à domicile soit incorporée dans les prestations légales.

Le Ministre a indiqué sa volonté de lui donner satisfaction.

M. Noël Berrier a rappelé qu'un travail d'harmonisation devrait être accompli pour résorber les différences qui existent trop souvent entre un canton et un autre.

Le Ministre a réitéré sa volonté de réfléchir à ces différents problèmes de financement, de statut et d'harmonisation de l'aide ménagère à domicile et d'introduire éventuellement des modifications en la matière dès 1982.

M. Pierre Louvot a posé le problème du surcoût des mesures d'anticipation prévues par le projet de loi de finances rectificative pour 1981.

En réponse à cette question, le Ministre a fait distribuer aux membres de la Commission un tableau chiffré indiquant les incidences pour les exploitants agricoles des mesures sociales récentes prises par le Gouvernement.

Le Ministre a ensuite exposé dans une deuxième partie les projets du Gouvernement pour la protection sociale des agriculteurs.

Mme Edith Cresson a d'abord souligné les points positifs de la situation actuelle, à savoir l'autonomie et la décentralisation du régime agricole, la parité avec les salariés en matière de prestations familiales et de protection contre la maladie et enfin la solidarité existant entre les agriculteurs et les non-agriculteurs.

Elle a présenté ensuite les points négatifs consistant en une insuffisante protection sociale, des pensions d'invalidité trop faibles, une aide ménagère à domicile inadaptée, une mauvaise protection sociale des agricultrices et un remplacement insuffisant des femmes après leur grossesse.

Elle a souligné également l'inadéquation trop fréquente entre les cotisations et les facultés contributives des agriculteurs. Les principales orientations gouvernementales seront donc de combler ces lacunes par un progrès social accru, une amélioration des revenus individuels des agriculteurs et du statut des agricultrices, un des problèmes les plus importants à résoudre étant de parvenir à une meilleure connaissance des revenus des exploitants. Pour ce faire, il semble nécessaire de supprimer la référence au revenu cadastral et d'approcher le plus possible du revenu réel en individualisant les situations.

Une amélioration des retraites sera assortie d'une remise en ordre par une disparition progressive du recours au Fonds national de solidarité, une harmonisation des prestations et des cotisations et une révision de la dualité : retraites forfaitaire et proportionnelle. Des droits propres seront reconnus aux agricultrices en matière de pensions d'invalidité et de pensions de vieillesse. De même, les conditions de leur activité en période de grossesse seront améliorées afin de diminuer le nombre trop important de naissances prématurées. le sort des personnes âgées et les règles d'assujettissement seront également revus.

M. Robert Schwint, au nom de M. Jean Gravier, rapporteur pour avis du budget annexe des Prestations sociales agricoles, a posé diverses questions.

Concernant, en premier lieu, une modification éventuelle de la loi d'orientation agricole, le Ministre a indiqué que cette loi serait certainement révisée, notamment en ce qui concerne le seuil d'assujettissement. A la question concernant le taux des cotisations professionnelles, elle a indiqué que ces cotisations de 1981 ne varieraient pas et que la situation pour 1982 était encore à l'étude.

En ce qui concerne l'allongement de la durée de remplacement pour maternité des agricultrices, un décret doit paraître dans les trois prochains mois. Elle a indiqué qu'une extension de la pension

d'invalidité aux conjointes était à l'étude et que l'assiette des cotisations serait revue prochainement.

M. Michel Crucis s'est inquiété de l'apparente contradiction entre les propos de Mme le ministre de l'Agriculture qui souligne son attachement à l'originalité du régime agricole et la prise de position de certains responsables socialistes annonçant la création d'un régime général unifié et centralisé de la sécurité sociale.

Le Ministre a indiqué qu'il ne saurait y avoir contradiction entre un régime actualisé original et une évolution possible de la situation conduisant à un régime unique de sécurité sociale. Le régime unique est d'ailleurs un but souhaitable.

M. Pierre Louvot a demandé si le régime des cotisations de solidarité serait maintenu. Il a souligné par ailleurs que ces cotisations variaient de 1 à 12.

Le Ministre a confirmé leur maintien tout en soulignant que les cotisations devraient normalement varier selon les retenues.

M. Pierre Louvot s'est enquis des voies d'approche qui étaient envisagées pour aboutir à une meilleure connaissance du revenu agricole. Le Ministre lui a indiqué que pour certaines productions le chiffre d'affaires pouvait être retenu et qu'en ce qui concernait le montant du revenu de l'année, il pourrait être déclaré par les agriculteurs eux-mêmes, adhérents éventuels d'un centre de gestion.

Sous la présidence de M. André Rabineau, vice-président, la Commission a ensuite entendu M. Marcel Rigout, ministre de la Formation professionnelle.

Après avoir souligné que la nouvelle dénomination de son département ministériel correspondait à l'importance qu'attachait le Gouvernement à la politique de formation professionnelle, le Ministre a indiqué que son rôle essentiel consistait à conduire l'ensemble des actions de formation professionnelle qui resteront par ailleurs du ressort de chaque Ministre compétent et à préparer les réformes nécessaires en ce domaine. Celles-ci seront élaborées en concertation avec les élus et les partenaires sociaux, tant au sein des instances existantes qu'au plan régional.

Le Ministre a ensuite annoncé les cinq orientations principales autour desquelles s'effectueraient les réformes :

— assurer une vraie formation professionnelle à tous les jeunes en alliant une bonne formation générale et une qualification professionnelle attestée ;

— prendre en compte les progrès scientifiques et l'évolution technologiques pour aboutir à une formation professionnelle rénovée et adaptée aux besoins de l'économie ;

— assurer une qualification professionnelle correspondant à des emplois moins précaires et autorisant l'adaptation et la reconversion des salariés ;

— mieux satisfaire les actions individuelles de formation professionnelle ;

— moderniser les enseignements technologiques et professionnels.

Pour atteindre ces objectifs, M. Marcel Rigout, outre l'effort de concertation qu'il souhaite mener, a indiqué que l'étude demandée par le Gouvernement à M. Bertrand Schwartz devrait permettre de nourrir sa réflexion. Par ailleurs, des mesures à court et à moyen terme devraient être proposées au début de l'automne à la suite des travaux de trois groupes de travail, consacrés aux problèmes du financement de la formation continue, à la relance de la formation professionnelle et de l'éducation permanente et à la régionalisation de la formation.

Après les interventions de MM. Noël Berrier, Pierre Louvot, Louis Souvet, Marcel Gargar, Michel Moreigne, Pierre Gamboa, Louis Boyer, Michel Crucis, Georges Dagonia et Hector Viron, le Ministre a précisé qu'une formation professionnelle de qualité est conditionnée par une formation générale satisfaisante et que cette dernière devrait être améliorée y compris pour les salariés qui sont déjà dans le processus de production ; il est convenu que la formation professionnelle devrait être mieux adaptée aux besoins du marché du travail et que la reconduction du pacte pour l'emploi s'imposerait au moins comme un pis-aller temporaire susceptible de limiter la gravité actuelle de la situation de l'emploi.

Le Ministre s'est par ailleurs déclaré favorable au système des formations alternées à la condition que le passage des jeunes dans l'entreprise soit contrôlé par les comités d'entreprise ; il a également indiqué que les problèmes de la formation professionnelle dans les départements d'outre-mer seront examinés au sein d'un des groupes de travail précités.

Il a admis que l'implantation des centres de formation professionnelle devrait être revue en fonction des besoins et que l'importance de certaines sections pourrait être révisée. Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 1982 comporterait des mesures relatives à la formation professionnelle des jeunes filles. Le Ministre s'est déclaré favorable au pluralisme des centres de formation et au maintien des structures existantes, notamment dans le milieu rural ; il s'est en outre engagé à ce que la question du contrôle des centres de formation soit examinée, par un groupe de travail notamment sur le plan financier.

Le Ministre a enfin rapidement analysé les différents crédits bénéficiant à son département ministériel dans le projet de loi de finances rectificative pour 1981 et qui tendent à apurer la situation passée, à maintenir les actions de formation au niveau de 1980 et à relancer celles en faveur de l'emploi des jeunes.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Robert Schwint, président, la Commission a entendu M. Jean Auroux, ministre du Travail.

Le Ministre a d'abord indiqué que la loi de finances rectificative pour 1981 n'avait pour ambition que d'infléchir, en matière d'emploi, une politique jusque-là mal adaptée et d'amorcer des dispositions nouvelles plus ambitieuses. Il a insisté sur la situation de l'emploi qui allait être encore aggravée avec l'arrivée de 700.000 jeunes sur le marché du travail, à l'automne.

Concernant les orientations générales de son Ministère dans le cadre du collectif budgétaire, il a précisé que celles-ci consistaient d'abord à prévenir les licenciements en prévoyant des crédits d'expertise destinés aux entreprises en difficulté et en renforçant les crédits destinés à l'indemnisation du chômage partiel, formule qui présente au moins l'avantage de maintenir le contrat de travail des salariés concernés.

Il a par ailleurs indiqué que des crédits importants allaient être consacrés à la création d'emplois et notamment 5.000 emplois nouveaux d'initiative locale, ces créations devant être portées à 20.000 pour 1982.

Il a ensuite signalé que 1.350 emplois nouveaux allaient être créés pour renforcer le service public de l'emploi et l'adapter à ses tâches et à ses objectifs nouveaux.

Concernant l'indemnisation des chômeurs, après avoir relevé que la tendance en matière d'emploi ne pourrait se stabiliser puis se renverser dans l'immédiat, il a récapitulé les crédits qui seront mis à la disposition de l'U.N.E.D.I.C. (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), consacrés à la reconduction de la convention sociale de la sidérurgie, qui amélioreraient les prestations de chômage dans les départements d'outre-mer et celles dont bénéficieront les chômeurs en « fin de droit ».

Il a ensuite communiqué les derniers chiffres des demandeurs d'emploi dont les effectifs ont progressé de 25,4 % de juin 1980 à juin 1981 et qui représentent aujourd'hui 1.825.300 personnes alors que les offres d'emploi se situent à un des niveaux les plus bas constatés depuis longtemps.

La gravité de cette situation a conduit le Gouvernement à mener une politique à la fois réaliste et volontariste. Le Gouvernement n'ayant pas eu la possibilité dans le temps qui lui était imparti de

mettre en place des dispositifs nouveaux pour l'emploi des jeunes, des procédures d'ailleurs corrigées de leurs imperfections pour tenir compte de l'arrivée de 700.000 jeunes sur le marché du travail à l'automne ont été reconduites avec le pacte.

Ce développement du pacte devrait porter le coût de la campagne pour 1981-1982 à 7 milliards de francs dont 1,4 milliard prévu dans le collectif.

Après avoir retracé les principales modifications introduites dans le pacte pour l'emploi rénové (extension aux jeunes et aux demandeurs d'emploi de plus de quarante-cinq ans, aménagement du dispositif dans le temps, notamment pour les stages de préformation et de préparation à la vie professionnelle, allègement des charges des entreprises en matière de formation professionnelle, de transport en commun et de participation à l'effort de construction lorsque celles-ci franchissent le seuil de dix salariés...), le Ministre a estimé que le pacte devait d'abord bénéficier aux jeunes sans qualification et non pas répondre de façon indirecte à l'attente des centres de formation ; certaines formules d'emploi devraient, par ailleurs, selon lui, être décentralisées.

Enfin, M. Jean Auroux a indiqué que le collectif ne consistait qu'un volet d'une politique de l'emploi qui doit être apprécié avec les autres mesures économiques et sociales déjà prises par le Gouvernement et avec celles qui seront développées dans quelques mois et soumises à l'examen du Parlement.

Après les interventions de MM. Robert Schwint, président, Jean Béranger, Hector Viron, Jean-Pierre Cantegrit, Louis Souvet, Gérard Roujas, le Ministre a précisé que 622.000 jeunes devraient bénéficier des nouvelles dispositions du pacte pour l'emploi modifié ; il a annoncé que l'A.N.P.E. (Agence nationale pour l'emploi), d'une organisation « jacobin et comptable » qu'il était, devait devenir un élément décentralisé d'un grand service public pour l'emploi auquel il serait souhaitable d'associer les partenaires sociaux et les collectivités locales. Il a estimé que le recours au travail temporaire et à l'utilisation des contrats de travail à durée déterminée devrait être contenu dans des limites strictes qui seront définies à l'occasion de l'examen d'un projet de loi relatif aux droits des salariés. Il a indiqué que les possibilités d'emploi des Français à l'étranger devaient être facilitées et développées, et que la création d'emplois dans la fonction publique correspondait au souci de ne pas augmenter le nombre de chômeurs indemnisés et de ne pas prolonger la durée de cette indemnisation.

Il s'est enfin déclaré hostile à la pratique du cumul d'activités professionnelles à condition que soit pris en compte le revenu des intéressés et a estimé que ce problème devrait se réduire à terme, à mesure que les retraites seront revalorisées d'une manière significative.

La Commission a alors procédé à l'audition de Mme Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale, accompagnée de Mme Georgina Dufoix, secrétaire d'Etat chargé de la Famille, de M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat chargé des Personnes âgées, de M. François Autain, secrétaire d'Etat chargé des Immigrés, sur la loi de finances rectificative pour 1981 pour les crédits destinés à leur département ministériel.

Après avoir affirmé sa volonté très ferme de concertation avec le Parlement, Mme Questiaux a décrit le champ des compétences qui lui ont été confiées au titre de la Solidarité nationale, en insistant sur leur nécessaire intégration dans une politique gouvernementale qui associe tous les instruments de la politique économique et sociale.

Elle a alors décrit les principales mesures contenues dans la loi de finances rectificative en rappelant d'abord les créations d'emplois envisagées dans le secteur social, les unes tendant à couvrir les besoins de la population et les autres devant permettre au Ministère de renforcer ses moyens d'action. Ces premières créations d'emplois ne constituent que l'amorce d'une politique ambitieuse des catégories C et D et de la titularisation des personnels auxiliaires.

Mme Questiaux a alors présenté la mesure de compensation de la hausse du S.M.I.C. (salaire minimum de croissance) contenue dans la loi de finances rectificative comme une mesure exceptionnelle, manifestant cependant le souci permanent de ne pas alourdir indûment les charges des employeurs.

Le Ministre a ensuite présenté quelques-unes des orientations principales de sa politique, dont certaines sont encore à l'étude.

S'agissant de la politique familiale, Mme Questiaux a indiqué que les prestations, outre les fortes revalorisations qu'elles ont déjà enregistrées, seront éventuellement simplifiées sur la base des conclusions d'une étude actuellement en cours. D'autre part, une réflexion sur la réforme du mode de garde des enfants est également engagée, afin de favoriser son intégration dans le cadre du plan de développement économique et social.

S'agissant des personnes âgées, Mme Questiaux entend ajouter à la politique déjà amorcée de forte revalorisation des ressources une réflexion sur les droits propres et les droits dérivés, la remise en cause de la cotisation d'assurance maladie sur les retraites, l'abaissement de l'âge du droit d'ouverture à la retraite, le développement de l'aide à domicile, la conversion des hospices en vue de constituer des unités mieux intégrées aux milieux rural et urbain et enfin la recherche sur les phénomènes du vieillissement.

S'agissant de la politique de l'immigration, Mme Questiaux a indiqué que cette question serait incessamment discutée en Conseil des ministres.

Le Ministre a alors présenté les quatre études engagées à son niveau propre et qui viennent compléter l'action de ses secrétaires d'Etat.

D'abord, elle a fait état de sa volonté d'établir un bilan de la situation et des inégalités sociales de la France.

En second lieu, elle a indiqué s'attacher personnellement à la préparation de la loi-cadre sur l'abaissement de l'âge du droit à la retraite qui, selon elle, pose de difficiles problèmes techniques et ne permet pas de réunir immédiatement l'unanimité des partenaires sociaux.

En troisième lieu, Mme Questiaux a insisté sur la nécessité d'une réforme du financement de la Sécurité sociale, en s'interrogeant d'abord sur le point de savoir si la modification de l'assiette apparaît comme la seule solution, en se proposant ensuite de mesurer l'incidence exacte d'une hausse des charges sociales comme d'une modification des modalités de leur recouvrement et en proposant enfin qu'une telle réforme soit éventuellement précédée d'une phase de simulation.

En quatrième lieu, le Ministre a proclamé solennellement son attachement personnel aux questions relatives aux handicapés ; Mme Questiaux s'est engagée à établir le plus rapidement possible un bilan de la loi de 1975 pour permettre dès 1982 la mise en œuvre d'une politique plus volontariste.

Répondant à *M. Jean Chérioux*, Mme Questiaux a indiqué que le partage des responsabilités entre le ministre de la Solidarité nationale et le ministre de la Santé ne mettrait pas en cause l'unité des directions de l'action sanitaire et sociale. En cas de conflits, il appartiendra aux ministres de trouver ensemble au plan politique les solutions de conciliation qui s'imposeront.

D'autre part, le Ministre a affirmé sa volonté d'aller avec son administration au bout de la logique du projet de loi sur la décentralisation, actuellement déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

En répondant également à *M. Jean Chérioux*, *M. Joseph Franceschi*, secrétaire d'Etat chargé des Personnes âgées, a manifesté sa volonté de mettre en œuvre une politique globale d'aide à domicile. Après avoir souligné sa volonté de créer de nombreux emplois d'aide ménagère, *M. Franceschi* a rappelé que de nombreux postes sociaux seraient affectés aux établissements recevant des personnes âgées et qu'en outre cinq cents emplois d'utilité sociale seraient tournés vers la satisfaction des besoins du troisième âge.

S'agissant de l'aide à domicile, le Secrétaire d'Etat a avoué n'avoir pas encore arrêté les conditions dans lesquelles des équipes

pluriscipulaires seraient mises à la disposition de personnes âgées ainsi que les statuts des personnels composant ces équipes.

Enfin, le Secrétaire d'Etat a voulu minorer l'importance du problème du quatrième âge en considérant pour sa part la nécessité d'adapter les établissements aux personnes âgées, dans le souci de respecter les individus.

Répondant à *M. Louis Boyer*, Mme Questiaux s'est engagée à proposer au Parlement à la rentrée prochaine un débat d'ensemble qui toucherait non seulement la Sécurité sociale, mais encore la justice et la solidarité sociales. C'est dans cette perspective, selon le Ministre, que devront être définies à nouveau les compétences de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

S'agissant de la situation financière actuelle de la Sécurité sociale, le Ministre a alors proposé à *M. Louis Boyer* de remettre à la rentrée prochaine la présentation du bilan financier pour tenir compte des nouveaux paramètres économiques et sociaux résultant du renouvellement de la politique gouvernementale.

Répondant enfin à *MM. Charles Bonifay* et *Pierre Gambou*, Mme Questiaux a affirmé sa volonté de simplifier le système de protection sociale afin de le rendre plus accessible aux assurés et a rappelé fermement que, selon elle, les charges sociales supportées par les entreprises françaises n'affectaient pas la compétitivité de ces dernières. Elle a également rappelé son intention d'engager une étude sur la réforme de l'organisation administrative de la Sécurité sociale, en réservant toutefois à une échéance plus éloignée la résolution d'un problème selon elle politiquement sensible et administrativement complexe.

En dernier lieu, le Ministre a alors accepté, en réponse à une question de *M. Jean-Pierre Cantegrit*, de confier à l'un des membres de son cabinet le soin de réfléchir particulièrement aux questions de protection sociale intéressant les Français vivant à l'étranger.

II. — EXAMEN DE L'AVIS

Séance du mardi 21 juillet 1981.

Présidence de M. Robert Schwint, président.

M. Robert Schwint, rapporteur pour avis, a d'abord exposé et détaillé les principales mesures sociales contenues dans le projet de collectif.

M. Jean Chérioux, sans contester le bien-fondé de ces mesures, a exprimé ses craintes qu'elles ne constituent des « traites sur l'avenir » qui risquent de rester impayées ; il a en outre rappelé l'augmentation considérable du pouvoir d'achat des personnes âgées en 1959 et 1976 en souhaitant pour l'avenir que l'augmentation de pouvoir d'achat des prestations sociales ne soit pas hypothéquée par l'inflation.

M. Robert Schwint lui a répondu que son rapport tiendrait compte de ses deux remarques.

M. Michel Crucis a manifesté son accord avec les mesures sociales prises depuis le mois de juin 1981, notamment en ce qui concerne celles qui bénéficient aux déshérités, aux jeunes et aux anciens combattants ; il a cependant regretté que la relance économique ne bénéficie de mesures d'une même ampleur et a exprimé son inquiétude pour la rentrée prochaine sur le plan du chômage et de l'activité économique. Il s'est interrogé sur les conditions de la relance économique par la consommation sans inflation, dans un environnement monétaire et financier peu favorable et a exprimé des doutes profonds sur la réussite de l'opération.

M. Robert Schwint lui a répondu qu'il n'avait formulé un avis que sur les dispositions sociales du collectif.

M. Roger Lise a souhaité que les collectivités locales des D.O.M. qui sont les principales pourvoyeuses d'emplois dans ces départements, puissent bénéficier des avantages prévus au bénéfice des entreprises par le collectif.

M. Robert Schwint s'y est déclaré favorable et a indiqué qu'il retiendrait cette observation dans son rapport.

M. Hector Viron a déclaré que ces premières mesures sociales intervenaient dans une situation dégradée et visaient à inverser une tendance. Pour lui, la relance économique par la consommation ne

réglera pas tous les problèmes économiques du moment, mais doit être appréciée comme un éléments d'une nouvelle politique.

M. André Rabineau a manifesté son accord avec les dispositions sociales du collectif mais s'est inquiété des charges qui allaient en résulter pour la sécurité sociale et les contribuables.

M. Georges Dagonia s'est montré satisfait de l'application des diverses mesures prévues dans le collectif dans les D.O.M. ; après avoir relevé l'importance du chômage en Guadeloupe, il a fait observer que le S.M.I.C., même après sa revalorisation, restait inférieur de 20 % à celui de la métropole. Il a enfin indiqué qu'une discrimination existait entre les fonctionnaires percevant une indemnité de vie chère et les autres salariés.

M. Robert Schwint a rappelé que la Commission devrait effectuer prochainement deux missions dans les D.O.M., pour y faire le bilan des problèmes sociaux spécifiques à ces départements et être en mesure de formuler des propositions au Gouvernement.

M. Louis Souvet a souligné le caractère inopportun de la hausse du coût de l'essence qui vient d'intervenir et qui pénalisera notamment l'emploi dans l'industrie automobile.

M. Jean Madelain a souhaité que les emplois d'initiative locale fasse l'objet d'une reconduction des crédits permettant de les maintenir durablement.

M. Gérard Roujas a dénoncé le phénomène de la fuite des capitaux qui porte atteinte à la situation de l'économie.

M. Hector Viron a rappelé que le niveau d'investissement des entreprises avait été particulièrement faible dans le passé, à une époque où les taux d'intérêt étaient moins élevés qu'aujourd'hui.

M. Victor Robini a estimé que les créations d'emplois hospitaliers seraient lourdes pour les budgets des hôpitaux, mais resteront encore insuffisantes par rapport aux besoins.

Mme Cécile Goldet a partagé cette opinion mais a souligné que cet effort constituait un progrès par rapport à la situation passée.

S'agissant de l'article 25 du projet de loi relatif à la revalorisation des pensions des anciens combattants, en application du rapport constant, la Commission a émis un avis favorable en admettant toutefois l'intérêt qu'il y aurait à porter l'indice 170 à 179, et ce conformément aux déclarations du ministre du Budget devant l'Assemblée nationale.

La Commission a enfin donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux mesures sociales du projet de loi de finances pour 1981.