

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1983.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions du développement de la nation pour le IX^e Plan (première loi de Plan).

Par M. Pierre LOUVOT,

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, Pierre Bastié, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Bekour, Jean Béranger, Noël Berrier, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Pierre Bouneau, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Henri Collette, Michel Crucis, Georges Dagonia, Charles Ferrant, Marcel Gargar, Mme Cécile Goldet, MM. Jean Gravier, André Jouany, Louis Jung, Louis Lazuech, Bernard Lemarié, Pierre Louvot, Jean Madelain, André Méric, Mme Monique Midy, MM. Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Bernard Pellarin, Raymond Poirier, Henri Portier, Paul Robert, Gérard Roujas, Louis Souvet, Georges Treille, Jean Varlet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1523, 1583 (rectifié), 1560, 1559, 1569 et in-8° 382.

Sénat : 399 (1982-1983).

Plan. — Emploi - Formation professionnelle - Santé - Sécurité sociale - Travail.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — L'EMPLOI : D'UNE PRIORITE DE PROCLAMATION A UNE PRIORITE SOUmise, OU LE RETOUR A UNE DIALECTIQUE CREDIBLE	6
A. — La place de l'emploi dans la première loi de Plan	6
1. Le rappel de la place de l'emploi dans le Plan intérimaire	6
2. L'emploi dans le IX ^e Plan : un objectif dérivé	7
3. Une croissance nécessaire mais pas suffisante	8
4. L'appréciation de la situation de l'emploi	9
a) <i>Le chômage à la veille de l'été 1983</i>	9
b) <i>Les comparaisons internationales</i>	9
c) <i>Les moyens envisagés</i>	10
d) <i>Les observations de votre Commission</i>	11
B. — La politique spécifique du IX^e Plan en faveur de l'emploi	12
1. La réduction de la durée du travail	12
a) <i>Le principe</i>	12
b) <i>Les modalités retenues</i>	12
c) <i>Les moyens envisagés</i>	15
d) <i>Les observations de votre Commission</i>	15
2. Une adaptation plus satisfaisante des demandes aux offres d'emploi : un meilleur fonctionnement du marché du travail et des formations professionnelles renforcées	16
a) <i>La mise en place d'un service public de l'emploi</i>	16
b) <i>Le problème de l'insertion professionnelle des jeunes</i>	17
c) <i>Le développement de la formation permanente</i>	18
II. — LA SOLIDARITE : UNE POLITIQUE SEULEMENT ESQUISSEE	20
A. — Vers une maîtrise des dépenses de protection sociale ?	21
1. La recherche d'une maîtrise de l'évolution des prestations	21
a) <i>En matière de vieillesse</i>	21
b) <i>Pour les dépenses de santé</i>	21
2. L'impératif d'une réforme du financement : vers une assiette nou- velle ?	22
B. — La politique de la famille : des objectifs imprécis	23
C. — La réorganisation du système de santé	24
a) <i>Une transparence nécessaire</i>	24
b) <i>Une redéfinition des responsabilités</i>	25
c) <i>Une utilisation plus satisfaisante des ressources</i>	25
CONCLUSION	27
PRESENTATION DU RAPPORT	28

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme il est de règle, à l'occasion de l'examen de chaque projet de loi de Plan, votre commission des Affaires sociales est amenée à émettre un avis sur le volet dit « social » de ce document. En réalité, il n'y a pas de politique sociale indépendante des données économiques et des possibilités de partage qui découlent essentiellement du revenu des activités productives.

Cette année, sa tâche n'apparaîtra pas des plus faciles, et ce, pour plusieurs raisons.

D'abord, du fait de la réforme de la planification découlant de la loi du 29 juillet 1982 et qui entre en vigueur pour la première fois cette année.

Cette loi distingue en effet désormais deux lois de Plan :

— la première qui nous est soumise se borne à définir les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus,

— la seconde dont le Parlement devrait avoir à connaître lors de la prochaine session doit définir les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de Plan.

Autant dire que la nature de ce premier document ne rend pas aisée la tâche de votre Commission ; celui-ci ne comporte en effet, comme l'ont abondamment signalé les intervenants de tous bords au Conseil économique et social et à l'Assemblée nationale, quasiment aucun cadrage quantitatif qui permettrait d'apprécier pleinement les objectifs visés.

La lettre rectificative déposée par le Gouvernement au rapport annexé au projet, même si elle précise certaines orientations, n'apparaît pas de nature à pallier cette lacune.

Ceci est d'autant plus regrettable que les domaines qui sont de la compétence de votre Commission — elle n'est d'ailleurs pas

la seule — supportent mal l'imprécision de déclarations d'intention aussi généreuses soient-elles, tant sont préoccupants les déséquilibres des principaux comptes sociaux de notre pays et tant la situation du chômage appelle des perspectives claires et un horizon défini en direction duquel pourraient s'ordonner des mesures propres à mettre en œuvre des politiques adaptées et agressives en matière d'emploi.

Sur ce dernier point, une dernière réflexion permet de mesurer la difficulté de la tâche de votre Commission.

En effet, alors que l'emploi était devenu la priorité des priorités du Plan intérimaire qui a été soumis au Parlement à la fin de l'année 1981, celui-ci n'apparaît plus que comme un solde dérivé des objectifs que s'assigne la première loi de Plan, solde qui devrait découler de la réalisation d'autres variables prioritaires, à savoir la modernisation de l'appareil productif, l'équilibre des échanges extérieurs, la réduction du différentiel d'inflation et la restauration du franc.

Bien que le planificateur n'évoque pas le retour à la stabilité d'une monnaie fragile et menacée, qui ne souscrirait à la nécessité de réaliser ces objectifs prioritaires qui conditionnent en effet l'état général de développement du pays ? Il reste cependant que ce changement radical d'orientation, par rapport au précédent document de planification, marque bien l'échec de la politique économique menée depuis deux ans, fondée notamment sur une croissance artificiellement soutenue et sur un traitement du phénomène du chômage déconnecté de ses causes, c'est-à-dire du libre développement de notre système économique qui s'est vu au contraire imposé des charges et des contraintes nouvelles. A cet égard, il est piquant de rappeler que l'opposition d'alors, qui est devenue la majorité d'aujourd'hui, reprochait au VIII^e Plan de ne considérer l'emploi que comme la résultante de toute une série d'autres facteurs en effet décisifs de l'activité économique.

Votre commission des Affaires sociales ne peut donc qu'approuver le principe d'une démarche qui tend à envisager le problème de l'emploi dans un contexte de politique économique générale et qui fait également l'objet dans le projet examiné de développements essentiels. Cependant, les modalités retenues quant à la réalisation de l'objectif appelleront des réserves sérieuses de votre Commission.

Enfin, sans insister longuement sur les innovations introduites dans la procédure d'élaboration du Plan par la loi de planification de 1982, votre Commission ne peut que relever une certaine désaffection dans la participation de certains acteurs aux travaux préparatoires, notamment au sein de la Commission nationale de planification et des groupes de travail dont le brassage d'idées contradictoires, sans propositions constructives, n'a guère été attractif.

A tel point que le ministère du Plan et les services concernés ont dû, au-delà d'un compte rendu fidèle et monumental, élaguer et trancher. La consultation démocratique est d'abord un principe avant d'être une réalité. Le principe est sauf ! Quant aux régions, leur participation est inégale mais beaucoup ont donné du temps et de la peine. Elles aboutissent hélas à des propositions et à des avant-projets de contrat qui témoignent de la distance entre leur espoir et les possibilités réelles ; de leur inquiétude aussi dans la mise en œuvre de financements croisés et de priorités qui s'accompagneront inévitablement de réductions drastiques dans le domaine des non-priorités compensatrices. Un bel exercice dont votre Rapporteur peut dire, pour la part qu'il y a prise, combien il sera décevant !

Ce phénomène observé ne traduit pas un dépérissement de la planification mais les aléas d'une procédure trop complexe dont les emboitements seront difficiles. Nous pensons qu'il faut planifier mais nous sommes dans la mouvance et des contraintes d'une telle rigueur que la planification des temps nouveaux sera plus une projection d'espérances qu'une réduction d'incertitudes, une réflexion utile en même temps qu'un exercice de style. Mais qui tient dans sa main les fils de l'avenir quand le passé nous conduit à tant d'humilité ?

Nous accomplirons le devoir qui nous est imposé. Après avoir apprécié la place réservée à l'emploi dans le IX^e Plan, il conviendra de recenser et de mesurer les dispositions spécifiques prévues dans la lutte contre le chômage.

Votre Commission tentera ensuite de résumer les objectifs du Plan en matière de solidarité tant en ce qui concerne l'évolution des prestations sociales que l'avenir du secteur de la santé.

I. — D'UNE PRIORITÉ DE PROCLAMATION A UNE PRIORITÉ SOUMISE, OU LE RETOUR A UNE DIALECTIQUE CRÉDIBLE

Alors que l'emploi constituait la priorité du Plan intérimaire adopté à la fin de 1981, cet objectif apparaît désormais largement dérivé d'autres priorités dans le IX^e Plan.

Ce retour au réalisme et l'abandon d'un certain style incantatoire ne conduisent pas toutefois à passer sous silence les nécessités d'une politique spécifique de l'emploi qui apparaissent à plusieurs reprises dans le rapport annexé au projet de première loi de Plan.

A. — LA PLACE DE L'EMPLOI DANS LA PREMIÈRE LOI DE PLAN

Les objectifs en matière d'emploi arrêtés dans le rapport annexé au projet figurent en effet après les développements consacrés à l'autorité de la France dans le monde, après l'équilibre des échanges internationaux, ainsi qu'après la modernisation de l'appareil productif, c'est-à-dire à la suite d'objectifs jugés sinon prioritaires, du moins qui conditionnent la réussite d'une politique de l'emploi.

1. Le rappel de la place de l'emploi dans le Plan intérimaire.

On découvre aussi la différence fondamentale entre le IX^e Plan et le Plan intérimaire qui reposait en effet sur l'idée que « le développement de l'emploi doit être au cœur de la politique économique elle-même. Celle-ci doit tendre, dans toutes ses dispositions, à favoriser les créations d'emplois et à faciliter le nécessaire partage du travail ».

Le Plan intérimaire ajoutait : « la stratégie du Plan de deux ans donne la priorité à l'emploi. Elle a pour objectif central de stabiliser le chômage, puis d'inverser la tendance durant ce Plan ».

Dans le même sens, votre Commission notait à l'époque que le Plan intérimaire donnait la priorité au social sur l'économique, mais observait qu'à côté d'un discours ambitieux en matière d'emploi, celui-ci proposait des solutions techniques déjà vues et laissait entrevoir des tendances plus inquiétantes, conjuguant l'appel aux entreprises privées à des mesures plus dirigistes (créations directes d'emplois publics, développement d'une « économie sociale », extension du secteur public, développement de droits nouveaux pour les travailleurs et surtout les syndicats, rôle économique des collectivités locales et des comités locaux pour l'emploi).

Votre Commission constate avec satisfaction que le Gouvernement semble avoir recouvré un certain réalisme en matière d'emploi mais a le regret de constater que les prévisions qu'elle formulait à l'époque se sont réalisées. Comment dissocier en effet le social de l'économique alors que le premier ne peut que résulter du second et qu'une volonté politique ne suffit pas à inverser l'équation de l'économique et du social ? Comme un pays a la monnaie qu'il mérite, une économie ne peut avoir que la protection sociale qu'elle est en mesure de financer. Après avoir voulu inverser l'ordre des facteurs, le Gouvernement est aujourd'hui conduit à réviser en baisse certains objectifs sociaux. D'aucuns parlent de régression sociale et c'est peut-être ce que ressentiront les Français. Votre Rapporteur préfère parler d'adaptation dans la mesure où elle s'accompagnerait d'une responsabilité assumée dans la justice.

2. L'emploi dans le IX^e Plan : un objectif « dérivé ».

La logique du IX^e Plan apparaît ainsi toute différente comme en témoigne son introduction consacrée à l'emploi : « la stratégie du IX^e Plan vise à reconstituer le potentiel de croissance le plus élevé compatible avec l'équilibre extérieur. L'emploi sera d'autant plus sûrement développé que l'économie produira une part plus importante des biens et des services qu'elle consomme et investit ».

Le IX^e Plan proclame donc une nouvelle logique même s'il envisage ensuite d'autres contributions à une politique spécifique de l'emploi. Il est dur de dire une chose et son contraire, mais c'est parfois méritoire.

Un meilleur profil de l'emploi et l'exercice d'une véritable solidarité sont ainsi subordonnés, et il faut saluer ce virage réaliste, à un impératif prioritaire, c'est-à-dire la rénovation de l'appareil industriel permettant à notre économie de rester compétitive avec celles de nos partenaires industriels et commerciaux. Encore faut-il, pour y parvenir, libérer les forces productives des charges et des

contraintes qui freinent leur évolution. Le plein emploi, quant à lui, fait partie d'un rêve inaccessible avant longtemps. Il faut que cela soit dit.

3. Une croissance nécessaire mais pas suffisante.

Cependant, si la croissance économique apparaît comme la condition nécessaire de la réalisation d'une politique de l'emploi, elle est encore lointaine et restera insuffisante pour corriger les effets de la mutation technologique et, pour les années proches, les conséquences de l'évolution démographique.

En effet, le rapport du IX^e Plan précise que la modernisation rapide de l'appareil productif risque de provoquer de fortes tensions sur le marché du travail avant de générer de nouveaux emplois.

En même temps qu'un immense effort de formation, des actions à court terme, corrigeant pour une part la dérive du chômage, afin d'accompagner les stratégies industrielles et technologiques des entreprises, s'imposeront. Elles ne doivent pas être marquées, encore moins utilisées pour cacher la nudité des vérités évidentes.

Mais ces actions sont d'autant plus nécessaires que la mise en œuvre du IX^e Plan s'effectuera à partir d'un niveau de chômage élevé supérieur en tous cas aux 2 millions de demandeurs d'emploi actuellement filtrés par les statistiques. Le phénomène risque rapidement d'être aggravé avec la sortie de nombreux jeunes des stages d'insertion professionnelle et par l'arrivée sur le marché du travail de 725.000 actifs supplémentaires jusqu'en 1988.

La croissance économique ne pourra donc à elle seule redresser la situation de l'emploi au cours du IX^e Plan, d'autant que la réorientation prévue de la demande globale en faveur des exportations et de l'investissement des entreprises, qui s'exercera nécessairement au détriment de la consommation des ménages, aura des effets défavorables sur l'emploi. Cette tendance nouvelle devrait en effet entraîner une croissance plus soutenue dans le secteur industriel qui se révélera, en raison des progrès de productivité attendus, moins favorable à l'emploi qu'une croissance axée sur le secteur des services.

Une politique spécifique d'aide à l'emploi devra donc accompagner les actions en faveur de la croissance, notamment par le jeu difficile et dangereux de la réduction du temps de travail et par une meilleure adaptation des demandes aux offres d'emploi.

4. L'appréciation de la situation de l'emploi.

Si le plan de lutte contre le chômage est présenté comme l'une des réussites enregistrées par le Gouvernement depuis plus de deux ans, votre Commission estime cependant, sans esprit de polémique, utile d'apprécier l'importance actuelle du chômage et surtout ses perspectives d'évolution.

a) *La situation du chômage à la veille de l'été 1983.*

Si le plafonnement du chômage a pu être réalisé aux alentours de 2 millions de demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, alors que la situation apparaissait plutôt défavorable chez nos voisins et concurrents, il convient cependant de relativiser la portée de ce résultat.

Ainsi à la fin du mois de mai 1983, le nombre des demandeurs d'emploi s'élevait en données brutes à 1,913 million et à 2.029.200 en données corrigées soit une hausse de 1,3 % par rapport au mois précédent et de 1,5 % par rapport à mai 1982. Pour la première fois depuis huit mois, le chômage qui était en légère diminution augmente à nouveau.

S'agit-il d'un retournement de tendance ? Les sombres prévisions de la commission des comptes de la nation qui prévoit pour 1983 une croissance nulle du produit intérieur, ainsi que le pronostic de l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.) font craindre le pire alors que les perspectives paraissent plus souriantes pour nos voisins et concurrents industrialisés.

b) *Les comparaisons internationales.*

Celles-ci font ainsi apparaître la France dans une position provisoirement et relativement favorable : la Grande-Bretagne compte en effet plus de 3 millions de chômeurs, la R.F.A. dépasse les 2 millions après avoir connu une progression spectaculaire des demandeurs d'emploi au cours des semestres passés. Il convient cependant de remarquer que la tendance paraît s'y renverser et une amélioration sensible de la situation de l'emploi apparaît ces derniers mois.

Les dernières statistiques européennes font ainsi état d'une réduction du chômage dans les pays de la C.E.E. de 2,4 % au mois de mai 1983 en données brutes, et indiquent en outre que, si 10,4 % de la population active européenne est touchée par le chômage, celui-ci continue à s'aggraver en données corrigées, à un rythme cependant nettement inférieur depuis deux mois. Le taux de chômage s'établissait ainsi qu'il suit pour les différents Etats de la C.E.E.

R.F.A.	France	Danemark	Royaume-Uni	Italie	Belgique	Pays-Bas	Irlande	C.E.E.
8,1 %	8,4 %	9,4 %	11,8 %	12 %	13,4 %	14,1 %	15 %	10,4 %

La Commission européenne indique que la progression du chômage en France a pu être enrayée en un an (+ 1,5 %) contre 30,6 % en R.F.A. par exemple ; cependant, cette stabilisation n'a pu être obtenue qu'au prix de mesures de sortie d'effectifs nombreux des statistiques du chômage comme il sera vu plus loin et surtout, s'est réalisée avec une réduction en un an de l'emploi salarié non agricole de 2,1 % dans l'industrie tandis que les effectifs employés dans le secteur tertiaire marchand ne progressait pour leur part que de 1,5 %.

S'agissant des Etats-Unis, le taux de chômage est passé de 7,4 % à 9,8 % de la population active en un an mais les derniers chiffres connus semblent annoncer un redressement de la situation. A l'inverse, la France avec un taux de chômage de 8,4 % ne présente pas les mêmes perspectives d'amélioration, et ce, en dépit des formules tendant à intégrer certaines catégories de chômeurs dans des positions qui les font disparaître des statistiques des demandeurs d'emploi.

Le rappel de ces quelques indications permettent ainsi de relativiser certains objectifs figurant dans le IX^e Plan tels que cette phrase ajoutée par la lettre rectificative du Gouvernement au rapport annexé : « L'ensemble de la politique du Gouvernement a pour but de permettre à la France de continuer à obtenir, en termes d'emplois, les meilleurs résultats de la C.E.E.... »

c) Les « sorties » des statistiques : les chômeurs âgés et les primo-demandeurs d'emploi.

Sans avoir le souci d'alimenter une polémique sur le mode d'établissement des statistiques relatives aux demandeurs d'emploi, votre Commission tient à rappeler que diverses formules d'intégration des chômeurs jeunes et âgés permettent de relativiser les chiffres officiels fournis en matière de chômage. C'est ainsi que 50.000 jeunes de seize à dix-huit ans en stages d'insertion professionnelle échappent aux statistiques officielles du chômage et que 40 % d'entre eux risquent de s'y retrouver à l'issue de ce stage parce qu'ils ne trouvent pas d'emploi stable.

De même, des effectifs non négligeables de préretraités à des titres divers (garantie de ressources ancienne et nouvelle formule, préretraités dans le cadre des conventions F.N.E., des contrats de

solidarité, des conventions sidérurgie et des « accords maison ») ne sont plus comptabilisés dans les statistiques officielles du chômage.

En outre, environ 35.000 chômeurs de longue durée ont fait l'objet d'une radiation de l'assurance chômage et disparaissent des statistiques.

C'est ainsi que le Rapporteur général de votre commission des Finances, dans sa note de conjoncture de mai 1983, estime que la stabilisation du chômage avancée par le Gouvernement entre mars 1982 et mars 1983 résulte avant tout du retrait de plus de 680.000 personnes de la population active et qu'il convient donc d'ajouter ce chiffre aux 2.017.000 chômeurs recensés en mars dernier ; les effectifs des demandeurs d'emploi auraient ainsi progressé de plus de 33 % en un an et dépasseraient actuellement les 2,6 millions de personnes, avec une augmentation corrélative des chômeurs de longue durée (510.400 contre 487.200) et un allongement de la durée du chômage (297 jours contre 271 en mars 1982).

S'il importe en effet de ne pas laisser sans ressources diverses catégories et de les placer dans des formules de placement humainement acceptables, il n'en reste pas moins que les personnes concernées doivent être considérées comme des chômeurs potentiels et donc appellent une révision en hausse des chiffres officiels du chômage.

d) Les perspectives inquiétantes d'évolution du chômage.

Le rapport annexé à la première loi de Plan indique en effet que « les explorations quantitatives portant sur les prochaines années font apparaître, sauf forte reprise de la croissance internationale, une tendance à l'augmentation que les nécessaires politiques de modernisation ne contribueront pas, dans un premier temps, à freiner ».

Ces perspectives inquiétantes sont confirmées par les données officielles les plus récentes, par les prévisions établies par l'I.N.S.E.E. et par les travaux de simulation établis par la délégation à la planification du Sénat. C'est ainsi que les simulations effectuées par l'I.N.S.E.E. pour le compte de la délégation sénatoriale montrent que le chômage risque d'atteindre entre 2,4 et 2,8 millions de personnes d'ici 1988 (compte non tenu des préretraités et des jeunes en insertion professionnelle) selon divers scénarios établis à partir de l'évolution de la conjoncture internationale et l'ampleur de la réduction de la durée du travail (1).

(1) Sources : Rapport d'information n° 351 (Sénat 1982-1983) de M. Jacques Moisson.

B. — LA POLITIQUE SPÉCIFIQUE DU IX^e PLAN EN FAVEUR DE L'EMPLOI

Cette politique décrite dans la « grande action n° 3 » et le P.P.E. n° 6 peut se résumer en un mot : l'adaptation de la demande de travail à un marché qui risque de rester malheureusement limité dans les années à venir. Dans cette perspective sont privilégiés deux axes essentiels, la réduction de la durée du travail et la recherche d'un fonctionnement plus satisfaisant du marché du travail tendant à une meilleure adéquation entre les offres et les demandes d'emploi.

Votre Commission observera que ces remèdes ne sont pas nouveaux mais les modalités nouvelles annoncées par le IX^e Plan appellent cependant des remarques spécifiques.

1. La réduction de la durée du travail.

a) *Le principe.*

Le rapport annexé au projet, en abordant le problème de la réduction du temps de travail, annonce ainsi un objectif clair : aller vers les 35 heures de façon sélective, décentralisée et contractuelle. Au lieu de prôner des solutions uniformes et générales, dont on sait les graves conséquences, le IX^e Plan encourage ainsi dans le programme prioritaire d'exécution n° 6, une procédure négociée et décentralisée de réduction et d'aménagement du temps de travail. Il est ajouté que « la réduction du temps de travail ne doit en aucun cas obérer la compétitivité et la capacité des entreprises » et que « le choix effectué en faveur d'une réduction de la durée du travail devra être pris en compte dans le cadre des négociations salariales ».

b) *Les modalités retenues.*

C'est dire que l'idée de non-compensation apparaît sous-jacente dans les modalités de réduction retenues, et le Gouvernement en appelle aux partenaires sociaux pour la réalisation de cet objectif. Les choix opérés par le IX^e Plan sont donc clairs et ne retiennent qu'une réduction du temps de travail réalisée dans des conditions économiques satisfaisantes, c'est-à-dire sans compensation salariale correspondante et en réorganisant l'entreprise pour permettre une utilisation plus longue des équipements.

c) *Les moyens envisagés.*

La politique contractuelle devrait constituer l'essentiel des moyens permettant la réalisation de cet objectif :

— d'abord par l'organisation de rendez-vous annuels destinés à faire le point sur les *négociations* qui seront éventuellement complétées par une intervention législative si des inégalités se manifestaient. Les entreprises qui se soumettraient à cette procédure en maintenant ou en créant les emplois correspondants bénéficieraient d'une aide dégressive ; il faut dire cependant que pour la majorité d'entre elles, elles souhaitent moins la carotte qu'elles ne récusent le bâton et sont prêtes dans la limitation des charges et la liberté des ajustements qu'elles jugent nécessaires, à entreprendre toutes démarches utiles à leur destin qui est aussi celui de la France ;

— par le renforcement et l'adaptation des *contrats de solidarité* portant sur la réduction de la durée du travail signés avec les entreprises et entraînant corrélativement l'embauche correspondante de primo-demandeurs d'emploi ou de chômeurs ;

— par la modification du rôle du *Fonds national de l'emploi* (F.N.E.) ;

— par la réforme de la législation sur le *chômage partiel* qui apparaît sans doute trop rigide pour l'objectif recherché ;

— par une adaptation des textes relatifs aux *travaux pénibles* et au contingent *d'heures supplémentaires* utilisées ;

— par le développement des formules de *temps choisi* : dans cette rubrique peuvent être rangés pêle-mêle les préretraites progressives, le travail à temps partiel, les mi-temps d'insertion pour les jeunes, le congé parental, le recours au temps partagé, les congés sabbatiques, les « horaires d'avenir » de trente à trente-deux heures... Il s'agit de répondre en ce domaine, chaque fois que possible, à une demande de société.

d) *Les observations de votre Commission.*

Si votre Commission ne tient pas à porter une appréciation globalement négative sur l'ensemble de ces mesures tendant toutes à une réduction du temps de travail, considérées comme le noyau dur de la contribution d'accompagnement du IX^e Plan pour une politique de l'emploi, elle se doit cependant de formuler un certain nombre de réserves et de poser plusieurs questions.

— La première concerne le *problème de la non-compensation salariale* de la réduction de la durée du travail recherchée par ces diverses mesures : si l'expression ne figure pas dans le document

annexé à la première loi de Plan, il est clair que cette idée y est sous-jacente et qu'elle implique également une *meilleure utilisation des équipements* des entreprises.

Votre Commission se doit de relever les nombreux obstacles qui risquent de s'opposer à cette orientation : obstacles législatifs d'abord, par exemple avec l'interdiction du travail de nuit des femmes, du travail en continu par alternance dans certaines activités, le respect du repos dominical auquel restent attachées plusieurs centrales ouvrières, mais aussi obstacles conventionnels.

Enfin, tous les secteurs d'activité ne se prêtent pas à une utilisation optimale des facteurs de production, à l'exception des industries traditionnelles de main-d'œuvre qui risquent de voir leurs conditions de travail encore dégradées.

Il n'est pas certain que les représentants des salariés acceptent de gaieté de cœur ce que certains pourront apprécier comme un recul social et une atteinte portée aux droits acquis.

— Votre Commission soulignera ensuite le relatif *manque d'imagination* du planificateur : en effet, la plupart des formules proposées tendant à une réduction de la durée du travail existent déjà dans notre arsenal législatif, réglementaire ou conventionnel, voire ont même fait l'objet de critiques dans le passé. C'est ainsi que les préretraites progressives préconisées semblaient condamnées à la fin de 1982 par le Gouvernement, notamment en raison de la perspective de la mise en place de la retraite à soixante ans et du coût de ces cessations anticipées d'activité qui se révèlent en définitive peu créatrices d'emplois, et lourdes d'interrogations pour le moyen terme.

Dans le même sens, le travail à temps partiel, qualifié désormais de temps choisi, a déjà fait l'objet d'un réaménagement avec les ordonnances sociales de 1982 et les congés sabbatiques comme les formules d'horaires très réduits risquent de connaître le sort du congé parental, c'est-à-dire de se réduire à une mesure symbolique qui ne touchera qu'un nombre infime de bénéficiaires tant les arbitrages des salariés se feront le plus souvent en faveur du maintien de leurs revenus et non en faveur de la recherche d'un temps libre entraînant un manque à gagner financièrement difficile à supporter.

— Votre Commission doit ensuite s'interroger sur la réalité des *effets de la réduction du temps de travail sur l'emploi*, en dépit de l'affirmation contenue dans le IX^e Plan selon laquelle « la politique mise en œuvre par le Gouvernement dans le sens de la réduction du temps de travail a contribué significativement à la stabilisation du chômage ».

C'est ainsi que l'I.N.S.E.E. fait apparaître, aux termes d'une enquête récente que les emplois créés en raison de la réduction de quarante à trente-neuf heures ont été relativement limités : une entreprise industrielle sur cinq et une entreprise commerciale sur six ont en effet procédé à des embauches définitives à la suite du passage aux trente-neuf heures hebdomadaires pour un nombre total d'emplois créés qui se situe entre 10 et 20.000 dans l'industrie et 4.000 à 8.000 dans le secteur commercial.

La portée de cette réduction générale et uniforme de la durée légale du travail à l'ensemble des salariés est donc restée limitée en matière de créations d'emplois, et si elle a été relativement bien acceptée, c'est grâce aux gains de productivité qui en sont résultés mais qu'il est illusoire de vouloir reconduire.

Le Gouvernement semble d'ailleurs désormais privilégier une autre voie en ce qui concerne la réduction de la durée du travail.

— Votre Commission tient ainsi à souligner le *changement d'orientation retenu en ce qui concerne la poursuite du mouvement de réduction de la durée du travail.*

En effet, à l'objectif de réduction à trente-cinq heures de la durée du travail promise pour 1985 par le Gouvernement et annoncée aussi bien dans le Plan intérimaire de 1981 que dans les ordonnances de 1982, le IX^e Plan substitue la formule plus souple, comme il a été vu, d'une réduction sélective, négociée et décentralisée qui ne devra pas obérer la compétitivité et la capacité des entreprises. L'accomplissement de cette mesure n'est pas fixée dans le temps, car il s'agit d'un plan sur la « comète » et qui exige au moins un accord européen, lequel d'ailleurs pour exemplaire qu'il soit, condamnerait l'Europe occidentale à une impitoyable concurrence extérieure.

C'est donc avouer l'échec d'un projet tendant à abaisser de façon générale et uniforme la durée légale du travail à trente-cinq heures, comme le préconisait dans la 23^e de ses 110 propositions, le candidat à la Présidence de la République.

C'est également, après la compensation salariale intégrale décidée, après quelques péripéties, du passage des quarante aux trente-neuf heures, l'aveu d'une orientation nouvelle tendant à une réduction sans compensation salariale, dans la perspective d'un maintien de la compétitivité de nos entreprises.

— Ceci est d'autant plus important que la France apparaît comme le seul pays qui se lance dans cette politique de partage du travail par la réduction de sa durée ; votre Commission relève ainsi *l'isolement de notre pays* en ce qui concerne les politiques menées en faveur de l'emploi. En dépit des négociations entamées au niveau européen et de l'appui de certaines centrales syndicales étrangères,

aucun de nos voisins, notamment la R.F.A., ne paraît vouloir s'engager sur cette voie originale. Notre isolement nous condamne à l'échec.

Plus encore, les expériences étrangères démontrent que les plus faibles taux de chômage sont constatés dans les pays qui connaissent la durée du travail la plus importante (Suisse et Japon) alors que la Belgique avec ses trente-six heures, et la Grande-Bretagne, enregistrent les taux de chômage les plus élevés.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où les rémunérations sont réduites à due concurrence des heures de travail perdues, on observe inévitablement un fléchissement de la demande qui risque d'entraîner une récession cumulative de l'économie.

Enfin, le IX^e Plan, dans le prolongement du plan d'austérité prévoit le rétablissement de nos échanges par des prélèvements sur la capacité de consommer des catégories productrices, alors qu'un effort accru permettrait d'obtenir un redressement des exportations et des investissements tout en maintenant globalement le pouvoir d'achat des ménages.

Le IX^e Plan faisant le choix inverse, force est de s'interroger sur le maintien futur de notre compétitivité ainsi que sur les conséquences de la baisse du pouvoir d'achat qui risque d'en résulter pour les salariés français.

2. Une adaptation plus satisfaisante des demandes aux offres d'emploi : un meilleur fonctionnement du marché du travail et des formations professionnelles renforcées.

a) la mise en place d'un véritable service public de l'emploi.

Cette idée reprise par le IX^e Plan n'est pas nouvelle puisque depuis plusieurs années, à l'occasion de l'examen de la loi de finances, chaque ministre chargé du travail consacre de longs développements portant sur l'association de l'A.N.P.E., de l'A.F.P.A. et des services extérieurs du travail.

Ce grand service verrait son fonctionnement décentralisé au niveau de la région ou du département et permettrait la prise en charge des demandeurs d'emploi de l'inscription à la formation.

Bien qu'elle s'interroge sur la pesanteur et la rigidité de ce monstre multicéphale, votre Commission ne peut que souhaiter une meilleure coordination des organismes mais elle tient à souligner que l'U.N.E.D.I.C., qui joue pourtant le rôle essentiel dans l'indemni-

tion du chômage avec les A.S.S.E.D.I.C., n'est pas intégrée dans ce grand service public de l'emploi.

Si la nature contractuelle de cet organisme et la gestion paritaire du régime peut en effet rester la règle en matière d'assurance chômage, il n'en reste pas moins que l'U.N.E.D.I.C. en raison de l'importance de la subvention du budget de l'Etat dont elle bénéficie, de son rôle même, du déficit du régime qui tend à devenir structurel, et de l'évolution possible de la couverture du chômage, pourrait avantageusement être intégrée dans un tel service public. Le contrôle qui s'exerce sur les prestations versées à certains pseudo-chômeurs pourrait ainsi être renforcé et répondrait mieux aux observations sévères formulées par la Cour des comptes sur le fonctionnement de cet organisme.

S'agissant de la réforme de l'assurance chômage, votre Commission ne peut que s'étonner, même si la matière relève de la compétence des partenaires sociaux, que le IX^e Plan reste muet sur les orientations envisageables du régime et sur les conditions de son équilibre financier, alors que les fonds maniés, notamment d'origine publique, deviennent considérables avec la progression du phénomène du chômage. Les déficits cumulés de 1981 et 1982 qui ont été comblés par quelques replâtrages (recours à l'impôt, à l'emprunt, à une cotisation de solidarité, à des mesures d'économies avec le décret du 24 novembre 1982...) et les perspectives de déficit pour 1983, parallèlement à la négociation globale engagée par les partenaires sociaux, appellent au moins, aux yeux de votre Commission, quelques lignes de réflexion dans le rapport du IX^e Plan...

b) *le problème de l'insertion professionnelle des jeunes : le P.P.E. n° 2 et la « grande action » n° 6*

Il convient de rappeler que les jeunes chômeurs constituent plus de la moitié des demandeurs d'emploi et que 100.000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans formation, ce qui pose largement le problème de leur insertion professionnelle.

Outre la question de l'adaptation des formations initiales aux besoins de notre société, qui relève de la compétence de la commission des Affaires culturelles, le IX^e Plan trace trois lignes de force en ce qui concerne l'insertion professionnelle :

— une amélioration de l'accueil devrait résulter notamment d'une adaptation de l'aide de l'A.N.P.E. à la recherche d'emploi et de formation aux jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans et d'une action des missions locales dans les zones prioritaires ;

— les stages de formation professionnelle prévus pour les jeunes de seize à dix-huit ans devraient être étendus et diversifiés pour les autres tranches d'âge ;

— les formules comportant une alternance formation-travail devront être améliorées et développées, notamment l'apprentissage, ainsi que les contrats emploi-formation et les nouveaux contrats emploi-adaptation.

S'agissant de ce problème en matière de l'insertion professionnelle des jeunes, qui devrait subsister tant que la rénovation des formations initiales n'a pas produit tous ses effets, votre Commission estime que les orientations arrêtées par la première loi de Plan sont bonnes. Cependant, elle voudrait s'assurer que ces formules ne se réaliseront pas dans la pratique sans respecter, sous réserve d'adaptations, les principes essentiels du droit du travail, et que l'ensemble des stagiaires de la formation professionnelle pourront bénéficier également des avantages prévus.

Enfin, s'agissant du financement de ces actions, il conviendrait que la prochaine loi de Plan fournisse des indications précises en ce qui concerne les modalités d'utilisation de la taxe d'apprentissage et de la contribution des employeurs à la formation professionnelle, et définisse enfin dans ces domaines, avec plus de précision, le champ de compétence de la Région.

c) le développement de la formation permanente.

Celui-ci est mentionné dans le IX^e Plan comme quatrième orientation d'un des six objectifs consacré à la rénovation du système de formation.

Sa place témoigne ainsi du souci du planificateur de ne plus séparer cet élément de notre système éducatif et d'assumer ses ambitions, c'est-à-dire de compenser les inégalités résultant du système de formation initiale, ouvrir ce dernier à la vie professionnelle et sociale, et ne plus se contenter de répondre aux objectifs internes aux entreprises et à l'insertion des chômeurs.

Le développement des formations en alternance et les actions de type congé-formation devrait répondre à ce souci. Mais l'alternance est encore considérée du bout des lèvres alors qu'elle devrait apparaître beaucoup plus tôt dans le cadre de la scolarité obligatoire.

Votre Commission enregistre cependant avec satisfaction que le Plan prévoit que la formation devrait être intégrée dans les programmes industriels et technologiques, les plans d'investissement du secteur public, les actions de conversion et les procédures d'aide aux entreprises en difficulté ou en développement, et que les contrats de Plan prévoient notamment un volet « formation-emploi-organisation du travail ». Espérant que le futur projet de loi sur la formation professionnelle permettra de rénover et de développer le système existant, votre Commission insiste donc sur la nécessité d'un développe-

ment de ces systèmes de formation, touchant aussi bien les jeunes que les salariés plus âgés, et qui lui paraît l'un des moyens essentiels de réduire un chômage trop important résultant d'une inadéquation professionnelle.

Elle note enfin que le transfert aux régions de la formation professionnelle, et des moyens de financement correspondants, ne font pas l'objet de développements éclairants dans le IX^e Plan.

Des problèmes se poseront cependant dans ce domaine puisque la politique générale de la formation professionnelle restera élaborée au plan national.

II. — LA SOLIDARITÉ : UNE POLITIQUE SEULEMENT ESQUISSÉE DANS LA PREMIÈRE LOI DE PLAN

Votre Commission limitera en ce domaine ses réflexions à l'essentiel puisque la première loi de Plan apparaît encore plus « littéraire » dans ses développements sur la solidarité que dans les objectifs qu'elle arrête en matière de politique en faveur de l'emploi.

L'absence d'un cadrage macro-économique se fait là encore cruellement sentir et la prudence est de règle puisque le Parlement devra attendre d'être saisi de la deuxième loi de Plan pour porter un jugement plus fondé sur les mesures juridiques, financières et administratives qui seront mises en œuvre pour « répondre au défi des inégalités par une politique de solidarité ».

Il convient de rappeler également que le Gouvernement vient de déposer un « livre blanc » sur la protection sociale dont on sait qu'il préconise un dosage entre l'augmentation des recettes et le ralentissement des dépenses ; fortement documenté et chiffré, il devrait permettre au Parlement, et au Sénat, lors de la prochaine rentrée, de disposer de données plus complètes en ce domaine.

Votre Commission, laissant donc de côté les perspectives de réforme de la fiscalité, et même de la politique salariale qui relève à l'exception de l'évolution du S.M.I.C. de la négociation collective, limitera donc son analyse à l'évolution prévue des prestations sociales, notamment à la politique de la famille et aux problèmes de la santé abordés dans le IX^e Plan.

Rappelons à cet égard que les prestations sociales ont atteint en 1982, 938 milliards de francs (y compris les prestations des mutuelles), soit davantage que le budget de l'État (800 milliards de francs) ce qui représente plus du tiers de notre produit intérieur brut.

Par ailleurs, de 1959 à 1974, alors que le P.I.B. ne progressait en moyenne que de 5,5 % par an, les prestations sociales, s'accroissaient de 7,6 %. Le différentiel de croissance s'aggravait encore entre 1974 et 1981 puisque le P.I.B. augmentait de 2,4 % par an tandis que les prestations progressaient de 6,6 %.

Les prestations sociales passaient ainsi de 18,3 % du P.I.B. en 1973 à 26 % en 1981.

Une maîtrise du développement des dépenses sociales s'imposait donc.

A. — VERS UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE ?

Le IX^e Plan constate la nécessité d'une plus grande équité dans l'attribution des prestations et dans le financement de la protection sociale, notamment pour éviter une dérive financière qui risque rapidement de devenir incontrôlable tant le différentiel de croissance entre le P.I.B. et les dépenses sociales devient préoccupant.

1. La recherche d'une maîtrise de l'évolution des prestations, dans les domaines de la vieillesse et de la santé.

a) S'agissant des *régimes de retraite*, le IX^e Plan insiste sur la nécessité de rechercher une solidarité plus large entre les différents régimes, tandis que, dans le même temps, dans une conjoncture démographique défavorable, l'abaissement de la retraite à soixante ans devra s'accompagner de la revalorisation des pensions servies. C'est poser le problème en tentant de résoudre la quadrature du cercle.

Le planificateur ajoute que l'harmonisation recherchée entre les régimes ne doit pas entraîner une uniformisation latente étant laissée par exemple à certaines professions pour fixer l'âge de la retraite, ou certaines carrières pénibles pouvant bénéficier d'un traitement plus favorable qui serait supporté par la collectivité.

Votre Commission remarque cependant que l'objectif d'harmonisation recherché, s'il est souhaitable pour réaliser une plus grande solidarité, doit cependant se réaliser dans le respect de l'autonomie des régimes et des spécificités socio-professionnelles, tandis que l'assurance vieillesse à base contributive devra nettement être distinguée de l'assistance non contributive dont le financement devra être assuré par la collectivité.

b) S'agissant plus largement de *la maîtrise de l'évolution des dépenses de santé*, le Plan préconise une gestion plus rationnelle des dépenses de santé, notamment par une sensibilisation des décideurs et une révision des nomenclatures et des tarifications. La suppression de certains gaspillages ne devrait ainsi pas se traduire par une prise en charge plus lourde par les usagers des dépenses de santé ou un rationnement brutal des prestations.

Votre Commission en accepte l'augure et insiste sur le rôle des caisses de sécurité sociale dans cette perspective, qui doivent cependant se garder de s'abandonner notre politique sanitaire à des préoccupations exclusivement financières.

2. L'impératif d'une réforme du financement des prestations : vers une assiette nouvelle et une fiscalisation ?

La « grande action n° 7 » du IX^e Plan nous invite à « aller vers plus d'équité et de simplicité dans la fiscalité et les cotisations sociales » et vise à décrire la réforme des prélèvements obligatoires.

Votre Commission tient à rappeler sur ce point quelques chiffres significatifs : le montant des prélèvements obligatoires approche actuellement les 45 % du P.I.B., alors que ce taux reste inférieur à 40 % en R.F.A., est de 30 % aux Etats-Unis et est inférieur à ce pourcentage au Japon.

Elle regrette que le IX^e Plan, en dépit des engagements pris au plus haut niveau, n'avance aucun objectif allant vers la réduction du taux des prélèvements obligatoires qui est manifestement trop élevé et qui tend à entraver la bonne marche et le développement de notre économie.

S'agissant des seuls prélèvements sociaux, le planificateur nous indique que ceux-ci présentent des aspects nettement plus inéquitables que la fiscalité, notamment compte tenu de la diversité des assiettes et des taux selon la nature des revenus et des activités.

L'assiette « salaire » présente en outre des inconvénients d'ordre économique et tend à pénaliser les industries de main-d'œuvre et la création d'emplois ; le secteur contributif ne devrait donc pas supporter à lui seul le poids du financement des autres secteurs et l'effort contributif devrait donc être mieux réparti et reposer sur un prélèvement social assis sur la totalité des revenus des ménages.

Le IX^e Plan semble donc, en allégeant la charge des entreprises, se rallier à une formule de fiscalisation qui tendra nécessairement à alourdir les prélèvements effectués sur les ménages, alors que, par ailleurs, il se propose de poursuivre la lutte contre les inégalités résultant de l'application du quotient familial. Votre Commission ne peut que rappeler à cette occasion que ce mode de répartition horizontale des revenus n'est en aucune manière condamnable. Il n'est pas possible de confondre solidarité « verticale » et solidarité « horizontale ».

La réforme de l'assiette et du mode de calcul des cotisations pourrait ainsi consister en une cotisation proportionnelle, assise sur l'ensemble des revenus catégoriels faisant largement appel à un système de retenue à la source, et devrait se réaliser dès le début du IX^e Plan pour les prestations familiales.

Face à l'ampleur de la réforme à entreprendre, et compte tenu de la nécessaire négociation qui devra intervenir en ce domaine entre tous les partenaires sociaux, votre Commission se gardera bien de proposer des conclusions définitives d'autant que les évolutions à

moyen terme des transferts sociaux ne devraient être connus que dans la deuxième loi de Plan.

Elle note cependant, à l'examen de cette première loi, un manque de précision dans les solutions esquissées, notamment en ce qui concerne la future assiette des cotisations sociales et souligne l'effort d'information qui sera nécessaire pour faire prendre conscience aux assurés de la nécessité de la réforme. Votre Rapporteur aurait souhaité pour sa part, dans le souci de responsabilisation auquel il est attaché, qu'une part du salaire social soit pris en charge directement par les assujettis et non prélevé à la source.

5. La politique de la famille : trop d'imprécisions dans la définition des objectifs.

Le IX^e Plan ne réserve aucune de ses grandes actions à la famille et seul le programme prioritaire d'exécution n° 8 vise l'aide aux familles et à la natalité.

Votre Commission ne peut donc, là encore, que se contenter d'orientations qui visent à renforcer le rôle des structures familiales considérées comme moyen privilégié d'expression des solidarités et attendre des indications plus précises dans la deuxième loi de Plan. Outre un certain nombre d'orientations que votre Commission, d'une manière générale ne saurait qu'approuver (efforts particuliers en faveur de la petite enfance et des familles nombreuses, meilleure intégration dans la cité notamment au moyen de l'habitat, non imposition d'un modèle familial, droit des femmes au travail...) il convient de noter que le P.P.E. n° 8 en traduisant ces diverses options comporte en outre des indications relatives à l'aménagement du congé parental, l'accueil préscolaire, les contrats-famille pour l'habitat ainsi que sur la réforme de l'aide à la famille qui devrait avoir un effet incitatif sur la natalité, notamment par une réforme des prestations familiales qui devrait se réaliser simultanément avec une réforme de la fiscalité des familles.

Privée des précisions indispensables pour apprécier la portée de ces orientations nouvelles qui ne devraient être connues qu'à l'automne votre Commission se doit seulement de rappeler, que si en effet le volume global des prestations familiales a cru de manière significative depuis deux ans, compensant partiellement le plafonnement ou la baisse de pouvoir d'achat enregistrés chez certaines catégories de salariés, il n'en reste pas moins que la réduction des allocations accordées pour les enfants de troisième rang, par exemple, ne lui paraît pas constituer une mesure significative de l'effort annoncé en faveur de la maternité et de la natalité... Elle constate que rien n'est envisagé pour permettre aux femmes de mieux assumer un choix maternel. Elle s'inquiète de

l'apparition d'un système de prestations familiales qui tiendrait compte des revenus et qui serait aux antipodes de l'éthique souhaitable.

4. La réorganisation du système de santé ?

Cet objectif ambitieux est repris d'un titre d'une partie de la « grande action n° 9 » du IX^e Plan qui a pour ambition d'améliorer la vie quotidienne des Français.

Comme il a été dit, le Plan veut tendre d'abord à une régulation du système de santé qui fonctionne actuellement dans une relative obscurité qui ne permet pas d'apprécier la relation entre le coût et les résultats des moyens utilisés. Une sélection rigoureuse des actions les plus efficaces pour favoriser la santé est donc préconisée.

Votre Commission tient à noter que le Plan ne fait allusion à la mise en place d'aucune structure nouvelle, à l'exception du développement à titre expérimental, des centres de santé visés par la lettre rectificative, et ne définit pas la place de la médecine ambulatoire par rapport à celle de la médecine dite institutionnelle.

Sans tomber dans le travers de l'« hospitalo-centrisme », il dénonce au contraire les excès de l'hospitalisation souvent prescrite de façon systématique pour des pathologies qui appellent des traitements diversifiés.

Il convient donc d'apprécier les équilibres de cette conception de la santé que traduit le IX^e Plan qui tente de répondre aux intérêts de la prévention et de la thérapeutique aussi bien qu'aux aspirations manifestées par la majorité des citoyens ; cependant d'autres orientations préconisées par le Plan en matière de santé appellent des réserves de la part de votre Commission, qu'il s'agisse de la réforme des études médicales ou de l'extension des secteurs privilégiés de l'exercice médical en face de la déstabilisation de la médecine libérale.

a) *une transparence nécessaire.*

Cette transparence devrait résulter d'une amélioration des moyens de gestion et d'évaluation, notamment pour ce qui concerne les moyens de financement des diverses institutions de santé.

A cet égard, votre Commission notera les efforts déjà réalisés ou actuellement menés dans les établissements hospitaliers pour se doter d'instruments d'évaluation efficaces.

Certaines procédures administratives (nomenclature des actes médicaux, modes de rémunération, cloisonnement de certaines inter-

ventions) devraient être révisées même si des réformes appellent des réserves comme celle résultant de l'adoption du budget global.

b) *la redéfinition des responsabilités dans l'ensemble du système de santé.*

Cette redéfinition apparaît liée à la décentralisation du système de santé qui devra se concilier avec l'exercice des responsabilités des collectivités locales notamment en matière financière, lesquelles devront par ailleurs se soumettre aux politiques de santé élaborées aux plans national et local, ce qui infligera à ces collectivités des dépenses sur lesquelles elles n'auront pas de prise.

A cet égard, votre Commission voudrait insister sur les inégalités certaines qui apparaîtront entre les départements dans la distribution des soins et sur les charges très lourdes qui en résulteront pour les collectivités locales.

Elle considère ainsi que l'intervention de l'Etat devra assurer la distribution des ressources en fonction des priorités arrêtées au niveau national et notamment pour résorber les inégalités en matière de soins. Elle estime indispensable que la réforme engagée soit précisée dans ses orientations à l'occasion de l'examen du second document de la planification comme à travers la loi de décentralisation elle-même.

Votre Commission note enfin, plus généralement, que le IX^e Plan aurait pu, dès la présentation de cette première loi, tenir davantage compte des incidences de la décentralisation sur le plan des responsabilités que devront exercer les collectivités locales en matière sociale et notamment dans le secteur de la santé.

c) *une utilisation plus satisfaisante des ressources.*

— Celle-ci devrait résulter, d'après le IX^e Plan, d'abord d'une harmonisation entre la médecine de pointe, la prévention et l'éducation sanitaire, ces éléments se conjuguant autour du médecin généraliste dans une conception plus globale de la médecine.

Votre Commission note à cet égard que le Plan reste muet sur les conditions et les moyens de mise en œuvre de cette politique ; elle remarque également que certaines orientations actuelles telles que le blocage des honoraires, les actions expérimentales, la création d'une filière « santé publique », font peser de graves menaces sur l'exercice de la médecine libérale. Dans ces conditions, il apparaît difficile de demander aux médecins « libéraux » de faire plus en matière de prévention et d'action sanitaire sans leur donner les moyens correspondants.

— Le Plan se propose également de substituer aux formules d'hospitalisation complète des prestations plus souples et moins coûteuses de services sanitaires extra-hospitaliers et de prise en charge.

— Il propose aussi une politique de la démographie médicale, de formation, de sensibilisation des médecins et des gestionnaires au coût et à la rationalisation des soins en suggérant d'une façon générale une collaboration plus étroite des gestionnaires et des personnels médicaux.

Sur ce dernier point, votre Commission ne développera pas sa position relative à la situation financière des hôpitaux, sinon pour rappeler que le « budget global » lui apparaît comme un rationnement des finances hospitalières qui tend à figer les situations et à placer les hôpitaux sous la dépendance des organismes de sécurité sociale.

Toute réforme touchant le financement ou les structures hospitalières doit ainsi s'appuyer, selon votre Commission, sur le corps médical et les responsables hospitaliers, afin de rendre ceux-ci également responsables.

CONCLUSION

Parvenu au terme de ces développements trop rapides, votre Rapporteur ne peut qu'énoncer à nouveau les réserves qu'appelle cette première loi de Plan.

La dégradation financière de nos principaux comptes sociaux appelait pourtant des orientations claires et des objectifs chiffrés, aussi bien en ce qui concerne l'assurance chômage qui est quasiment ignorée par le IX^e Plan, que pour le déficit de la Sécurité sociale.

Le flou des objectifs annoncés, aussi bien en matière de protection sociale qu'en ce qui concerne la réforme du financement de la Sécurité sociale, et les perspectives peu claires d'évolution des prélèvements obligatoires, n'incitent pas votre Commission à vous demander de donner un blanc-seing au Gouvernement.

Dans l'attente de connaître les moyens qui devraient permettre de mettre en œuvre les objectifs parfois discutables annoncés, et qui ne devraient intervenir que dans la deuxième loi de Plan, votre Commission ne peut que donner un avis défavorable au projet de première loi de Plan qui nous est proposé.

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Réunion du 23 juin 1983.

*Présidence de M. Robert Schwint, président,
et de M. André Rabineau, vice-président.*

Après avoir exposé les principales orientations du volet social de la première loi de Plan et les critiques que celles-ci appelaient, M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, a estimé qu'après l'ère des libéralités était venue l'heure nécessaire des sacrifices ; pour lui, seul le retour de la croissance économique et le partage de ses fruits seraient de nature à limiter le recul social qui s'amorce. Il s'est déclaré hostile à une politique de nivellement des situations individuelles qui tendrait à réduire les motivations de chacun. Balançant entre l'inquiétude et l'espérance, il a constaté toutefois que le réalisme du IX^e Plan commençait à dominer l'ivresse du Plan intérimaire de 1981.

Cependant, compte tenu de la gravité des réserves exprimées et du caractère non chiffré des orientations contenues dans le rapport annexé, M. Pierre Louvot a invité la Commission à donner un avis défavorable au projet de loi.

M. Jacques Bialski s'est étonné de la tonalité des propos tenus par le Rapporteur pour avis et du caractère par trop « politique » de l'analyse faite des orientations du Plan.

M. Jean Gravier a approuvé l'analyse effectuée par le Rapporteur pour avis et a estimé au contraire qu'il n'avait rien trouvé d'excessif dans les propos tenus.

M. Michel Crucis a indiqué qu'une loi de Plan ne pouvait que faire l'objet d'une appréciation politique puisqu'elle engage l'avenir du pays et a constaté que celle développée par le Rapporteur pour avis n'avait rien d'agressif.

Partant du postulat que l'économie constitue la base de toute politique sociale, il a constaté que la mise en œuvre d'une méthode inverse avait fait « passer au rouge » tous les clignotants économiques et sociaux, et rappelé que tout progrès social résultait d'efforts en faveur de la croissance.

Il a regretté que notre pays s'apprête à entrer en période de régression économique et sociale alors qu'un début de reprise s'esquisse chez nos voisins et concurrents ; après le passage du plan de rigueur au plan d'austérité, il a exprimé la crainte que l'année 1984 soit plus dure encore si les indications contenues dans le projet de budget se trouvaient confirmées.

Il s'est par ailleurs montré sceptique sur les effets à attendre de la réduction de la durée du travail, comme l'expérience des deux années passées l'a démontré et il a rappelé les perturbations engendrées par le passage aux 39 heures, notamment dans les établissements hospitaliers.

Pour M. Michel Crucis, le salut viendrait plutôt d'un allongement de la durée du travail, notamment dans les secteurs encore porteurs ; il a ensuite estimé qu'un assouplissement de la procédure du licenciement serait de nature à créer de nouveaux emplois.

En conséquence, il a indiqué qu'il ne pourrait voter un tel projet dans les conditions actuelles et il a estimé qu'il convenait de revenir à une notion plus saine de notre économie, qui doit d'abord servir l'homme.

M. Robert Schwint, président, a fait remarquer que les salariés ne doivent pas seulement être considérés comme un volant de main-d'œuvre et a noté un manque de volontarisme des employeurs pour embaucher.

M. Louis Caiveau a fait observer que de nombreux licenciements étaient imposés par les difficultés du moment et sont souvent la condition de la survie des petites entreprises, notamment artisanales. Il a également dénoncé le caractère contraignant des règles relatives au licenciement et a relevé une attitude nouvelle de l'inspection du travail à l'égard des licenciements économiques. M. Jean Gravier en a témoigné sur ce dernier point.

M. Jacques Bialski a rappelé que les règles relatives au licenciement étaient antérieures au changement politique intervenu en 1981 et a estimé que celles-ci pouvaient dans l'avenir faire l'objet d'assouplissements.

La Commission, sur proposition de son Rapporteur, a enfin donné un avis défavorable au projet de loi.