

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1970.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du VI<sup>e</sup> Plan,*

Par M. Jean GRAVIER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Lucien Grand, *président* ; Léon Messaud, Roger Menu, Marcel Lambert, *vice-présidents* ; François Levacher, Hubert d'Andigné, Georges Marie-Anne, *secrétaires* ; André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jean-Pierre Blanchet, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, Martial Brousse, Pierre Brun, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Charles Cathala, Roger Courbatère, Louis Courroy, Marcel Darou, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Jean Gravier, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Henry Loste, Jean-Baptiste Mathias, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroi, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Marcel Souquet, Henri Terré, René Travert, Robert Vignon, Hector Viron, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) : 1184, 1257, 1203, 1231, 1236 et in-8° 253.

Sénat : 297 et 298 (1969-1970).

---

Plan.

## SOMMAIRE

---

	Pages.
I. — <i>La démographie française :</i>	
A. — L'évolution de la population française.....	4
B. — La natalité .....	7
C. — La mortalité .....	15
D. — L'immigration .....	18
E. — Vers une politique démographique de qualité?.....	22
II. — <i>L'emploi, le travail, les revenus :</i>	
A. — Le plein-emploi.....	25
B. — La formation permanente et la formation professionnelle....	27
C. — La mobilité de la main-d'œuvre.....	29
D. — La réduction de la durée de travail.....	30
E. — L'amélioration des conditions de travail.....	34
F. — La politique des revenus.....	34
III. — <i>Les transferts sociaux :</i>	
A. — L'aide sociale.....	42
B. — La vieillesse.....	45
C. — Les prestations familiales.....	47
D. — L'assurance maladie et la politique de la santé.....	50
IV. — <i>Les équipements collectifs, sanitaires et sociaux.....</i>	56
V. — <i>Conclusions et amendements de la commission.....</i>	62

---

Mesdames, Messieurs,

La définition des options du VI<sup>e</sup> Plan doit être pour le Gouvernement, pour le Parlement, et pour le Pays tout entier l'occasion d'une intense réflexion susceptible, non seulement de faire le point de la situation économique et sociale de la Nation, de dresser le bilan des actions passées mais surtout d'analyser les problèmes, de définir les choix et les objectifs, de désigner les efforts et de rassembler les moyens afin que la lucidité, la volonté des hommes puissent prévaloir sur la fatalité, le hasard et le jeu contradictoire des intérêts et des égoïsmes.

L'expansion économique, le développement industriel, l'accroissement de la production et des richesses ne sont pas une fin en soi et ne sauraient se traduire en disciplines que dans la mesure où ils assurent un épanouissement de l'homme, une amélioration des conditions de vie dans le travail ou dans la Cité, et un meilleur style de relations et de solidarité.

Au-delà des indices économiques, des chiffres et des techniques, des mutations ou des transferts, le Plan peut apparaître, d'une certaine manière, comme une possibilité qui nous est offerte de reconsidérer notre conception de l'homme et de la vie collective.

## I. — La démographie.

« L'expérience prouve qu'il n'est pas de prestige intellectuel, moral, ou politique qui survive à la décadence démographique ou économique...

« Tout d'abord l'essor démographique indispensable doit être encouragé par une politique de la natalité, la protection de la famille et par une attitude sage mais libérale en matière d'immigration. » (1).

Votre Commission des Affaires sociales suivra les auteurs du rapport en donnant aux problèmes démographiques, trop souvent ignorés ou négligés, la place primordiale qui leur revient.

Avant de porter des appréciations sur la politique démographique qu'il pourrait paraître souhaitable de promouvoir au cours des années à venir pour accentuer les raisons d'espérance et réduire les motifs d'inquiétude, il importe de broser un tableau de la situation actuelle prenant son point d'appui sur l'évolution constatée pendant la période antérieure.

### A. — L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION FRANÇAISE

De 1946 à 1969, soit en vingt-trois ans, la population française est passée de 40 à 50 millions ; cette augmentation, en moins d'un quart de siècle, doit être rapprochée de celle qui en cent cinquante ans environ, de 1810 à 1946, avait été obtenue lorsqu'on passa de 30 à 40 millions ; mais cette croissance ne peut être considérée isolément, et il convient de considérer qu'avec seulement 91 habitants au kilomètre carré, la France possède le territoire le moins fortement peuplé, comparativement aux autres pays européens de l'Ouest (hormis l'Espagne) : Pays-Bas : 775, Belgique : 314, Allemagne fédérale : 273, Grande-Bretagne : 226, Italie : 174, Luxembourg : 135.

La constatation de cette croissance, en chiffres absolus, ne doit pas non plus être détachée de celle qui fait apparaître une structure peu favorable de la pyramide des âges, et de son évolution, comme le montre le tableau suivant :

	1901	1968	TAUX DE VARIATION en valeur relative.
0 à 25 ans .....	34,2 %	33,5 %	+ 20 %
21 à 65 ans .....	57,3 %	54 %	+ 16 %
Plus de 65 ans.....	8,5 %	12,5 %	+ 77 %

(1) Cf. Rapport page 5.

Nous verrons dans la partie de ce rapport consacrée à l'emploi que les effectifs de la population active étant restés sensiblement stationnaires, il faut considérer que le même nombre de personnes actives font « vivre » (si l'on peut employer cette expression un peu schématique, mais malgré tout exacte), 10 millions de personnes supplémentaires. A l'heure actuelle donc, après une longue période stationnaire et l'expansion consécutive à la fin de la deuxième guerre mondiale qui l'a suivie, la tranche de population active se trouve comprimée entre deux groupes, celui des personnes âgées et celui des enfants et adolescents encore non productifs, qui se sont développés dans des proportions relatives beaucoup plus importantes qu'elle-même et dont la charge pèse très lourdement sur elle.

Un équilibre relatif lui aussi et, malgré tout, peu satisfaisant a pu néanmoins s'établir sous l'influence des facteurs correctifs que constituent l'immigration étrangère, l'abaissement de la fraction agricole de la population active (de 41,5 % en 1901 à 15,7 % en 1968) et l'augmentation de l'importance du travail féminin.

Mais cet équilibre n'est pas seulement relatif et peu satisfaisant ; il est aussi instable et précaire et certains spécialistes avertis n'hésitent pas à considérer que seul un heureux concours de circonstances a pu lui permettre de se maintenir, tant bien que mal, jusqu'à présent. Il existe de sérieuses raisons de penser que certains éléments difficilement prévisibles ou peu contrôlables pourraient tôt ou tard entrer en jeu et renverser la tendance ; au surplus, il n'est pas écarté que certaines des solutions empiriques actuellement adoptées puissent à la fois donner momentanément satisfaction et porter le germe de difficultés importantes à moyen ou long terme.

Cet ensemble de considérations conduit à penser que le pays doit se soucier très attentivement de ses problèmes démographiques : un certain nombre de leurs données sont franchement défavorables, d'autres, simplement préoccupantes, certaines enfin bonnes ; leur ensemble cependant ne laisse pas d'être inquiétant dans la mesure où il est établi que « la nature a horreur du vide » et où l'on constate précisément que dans la partie du monde où elle est située, la France présente plusieurs caractéristiques de cette vacance, aussi bien statique (au moment présent) que dynamique (à moyen ou long terme) ; la politique qu'elle se donnera dans les toutes prochaines années conditionnera son avenir pour une très longue période et, sans doute, son destin pour la suite des temps.

Votre Commission des Affaires sociales sait que ses préoccupations sont partagées par la plupart des organismes spécialisés, par un certain nombre de Français considérés comme individus, par quelques-uns des grands responsables de sa gestion ; mais elle craint aussi que beaucoup de ces derniers et une fraction trop importante de l'opinion publique n'aient pas ou ne désirent pas prendre clairement conscience de l'importance de l'enjeu ; *c'est la raison pour laquelle elle estime que, prioritairement, un effort de formation et d'information doit être entrepris pour sensibiliser le pays à l'importance des questions démographiques, tout en se gardant de les envisager sous l'angle purement « nataliste », considéré, à bon droit nous semble-t-il, comme non acceptable.*

Il s'agit là d'une difficulté psychologique propre à l'ensemble des sujets relatifs à l'étude des problèmes de population : les pouvoirs publics ont la charge de se préoccuper de la recherche permanente des équilibres nécessaires à l'épanouissement optimal de la nation, mais il ne doivent jamais perdre de vue le caractère profondément humain, affectif même, qui doit dominer toute action dans le domaine démographique, que ce soit vis-à-vis des familles, donc des individus nés sur le territoire national ou de celles et de ceux qui, venus d'ailleurs pour contribuer au développement du pays qui les accueille, espèrent en même temps assurer leur propre avenir. Tous ces problèmes ne peuvent ni ne doivent être abordés et traités comme le sont ceux de la production industrielle ou agricole ; ils exigent infiniment plus de doigté et la réussite de la politique menée en cette matière est directement fonction de ce tact avec lequel il aura été procédé ; les pouvoirs publics se trouvent donc confrontés avec cette difficulté particulière de ne pouvoir ignorer les données brutes de problèmes qui, comme beaucoup d'autres, ressortissent d'une science chaque jour plus exacte, et de devoir, par l'environnement dans lequel ils sont réglés, les traiter comme s'il n'en était pas ainsi...

Nous avons vu qu'il est grand temps de consacrer aux questions démographiques un intérêt prioritaire car, contrairement à une apparence superficielle, elles ne se présentent pas aujourd'hui sous un jour très favorable ; elles sont surtout soumises à une combinaison de certitudes peu encourageantes et d'aléas dont certains peuvent et doivent être réduits ; le moment semble venu de prendre dans ce domaine quelques « assurances » susceptibles de rendre le pays plus maître de son avenir.

Qui veut contribuer à cette tâche doit considérer les différents éléments qui composent le tableau démographique de la France : la natalité, la mortalité, l'immigration.

Tel est l'objet que nous vous proposons maintenant, en précisant que chacune de ces trois questions sera envisagée dans une optique assez différente : les problèmes que votre Commission considère comme suffisamment connus ou relativement simples seront traités de façon très brève, et son rapporteur insistera davantage sur ceux qui lui paraissent nécessiter une prise de conscience particulière, appeler des développements délicats ou des solutions difficiles.

Pour conclure cette partie de son rapport consacrée à la démographie, votre rapporteur abordera un problème assez délicat, celui de l'opportunité et, éventuellement, des moyens d'une politique de qualité.

## B. — LA NATALITÉ

### 1° *La situation statistique.*

Nous évoquerons tout d'abord, pour ne plus y revenir, le problème de la nuptialité qui peut être à la fois rapproché de celui de la fécondité (dans la mesure où l'enfance légitime représente 94 % de l'ensemble des naissances) et doit en être distingué puisque l'on observe, à travers de fort longues périodes, une très grande stabilité des statistiques relatives au mariage dans le même temps que celles qui concernent la natalité sont sujettes à des variations importantes.

En effet, le taux de natalité est successivement passé :

- de 32 % en 1810 (taux peu significatif pour les comparaisons avec la période contemporaine, en raison d'une mortalité infantile très importante et d'une espérance de vie très courte) ;
- à 15 % en 1939 ;
- à 18 %, en chiffres moyens, au cours de la période 1946-1964 (1962 : 17,6 % ; 1963 et 1964 : 18,1 %) ;
- à 16,6 % en 1969,

mais il importe surtout de considérer qu'à partir de 1965 s'est amorcé un mouvement faible, mais régulier et, par là, inquiétant de baisse :

1964 .....	18,1 %		1967 .....	16,9 %
1965 .....	17,7 %		1968 .....	16,7 %
1966 .....	17,5 %		1969 .....	16,6 %

Cela revient à dire que le taux brut de natalité a diminué de 7,1 % entre 1964 et 1967, de 8,2 % entre 1964 et 1968.

Il est probable que si cette tendance devait se poursuivre, des problèmes aigus pourraient se poser sur le plan même du renouvellement, nombre pour nombre, de la population active dans un premier temps, et, peut-être, plus tard, de la population générale. Les démographes et, plus particulièrement, les spécialistes de l'Institut national d'études démographiques, les membres du groupe d'études auprès du Commissariat au Plan, travaillant en liaison avec l'Institut national de la statistique et des études économiques, se sont précisément attachés à essayer de savoir si cette dégradation présente les caractères d'un accident conjoncturel ou ceux d'une évolution plus permanente et, en quelque sorte, inéluctable à politique constante. L'analyse s'est révélée d'autant plus difficile à faire que la période de constatation est courte, à l'échelle statistique.

C'est la raison pour laquelle ont été faites deux hypothèses d'évolution :

— l'une de fécondité constante, sur les bases de 1957-1961 (taux net de reproduction égal à 1,22 qui assurerait une augmentation régulière et sensible de la population d'environ 20 % par génération, avec 63,3 millions d'habitants, migrations exclues, en l'an 2000 ;

— l'autre de fécondité décroissante, conduisant à un taux net de reproduction de 1,01 en 1985 et une population de 60 millions d'habitants — migrants exclus — à la fin du siècle. Le groupe d'étude du Commissariat au Plan a finalement estimé que cette hypothèse pessimiste était la plus vraisemblable, observant « que la baisse du taux de fécondité depuis 1964 est un phénomène général dans les pays de structure comparable, ce qui tend à prouver qu'il s'agit d'un *mouvement de fond*... En termes de taux bruts de natalité, la baisse, en trois ans seulement, atteint 1,2 % naissances en Allemagne fédérale (17,3 en 1967 contre 18,5 en

1964), 2 % en Belgique (15,2 contre 17,2), 1,3 % en France (16,8 contre 18,1), 1,8 % en Italie (18,1 contre 19,9), 1,8 % aux Pays-Bas (18,9 contre 20,7), 1,3 % au Royaume-Uni (17,5 contre 18,8).

## 2° *Les actions à mener.*

Votre Commission des Affaires sociales a très attentivement médité sur ces données. Sa réflexion étant essentiellement dominée par la double considération suivante :

— la France, depuis 1967, se classe à l'avant-dernier rang, suivie de la seule Belgique, en valeur absolue, pour le taux brut de natalité et le rapport relatif peuplement — superficie nationale, déjà très défavorable, nous l'avons vu à la première page de cette étude sur la démographie, ira en s'aggravant ;

— dans notre pays, comme dans la plupart des pays modernes et normalement développés, les maternités sont, et seront de plus en plus volontaires puisque, selon les enquêtes d'opinion mentionnées par l'Institut national d'études démographiques, il ne serait né en France, en 1969, que 20 % d'enfants non désirés à l'origine ; cette proportion était beaucoup plus importante quelques années seulement auparavant et est, par la force des choses, appelée à diminuer encore sensiblement dans les temps à venir.

Ainsi, la France se trouve placée pour ce qui est des problèmes de la natalité dans une situation défavorable qui, selon toute vraisemblance, ne s'améliorera pas spontanément.

Il appartient dès lors aux pouvoirs publics d'envisager la politique qui, « par incitation » et avec tout le tact désirable — car il ne saurait être question d'autre chose en ce domaine et les mesures autoritaires qui, en certaines matières, peuvent parfois s'imposer ne sont là nullement de mise — favoriserait un renversement des tendances constatées ; en dressant le catalogue des actions possibles votre commission s'est, en réalité, trouvée très proche du groupe d'études près le Commissariat au Plan.

Avec lui, elle a estimé tout d'abord qu'il convient de favoriser systématiquement dans les familles la troisième et la quatrième naissances ; il est, en effet, souhaitable de voir se développer en nombre les familles de ce type, qui permettent d'atteindre l'objectif moyen de 2,4 enfants par « couple initial » (1) avec un

---

(1) Unité de compte statistique basée sur le premier mariage, intéressant une femme de moins de cinquante ans, et excluant les remariages après divorce ou veuvage.

minimum d'inconvénients tels que ceux qui peuvent résulter, du point de vue collectif comme du point de vue particulier, de trop nombreuses familles comportant un grand nombre d'enfants et éprouvant souvent, de ce fait, des difficultés pour leur entretien, leur éducation et leur insertion convenable dans la société.

Elle a, en prenant connaissance des enquêtes effectuées par l'I. N. E. D., considéré que ces incitations ne devront pas être seulement spécifiques, mais se situer dans un contexte beaucoup plus large, celui du climat général dans lequel vit la nation.

**Création d'un climat général favorable à la natalité et plus spécialement au développement du nombre des familles de trois et quatre enfants.**

D'une enquête effectuée en juillet 1968 auprès des femmes ayant une fécondité inférieure à la moyenne, il ressort que, toutes catégories socio-professionnelles comprises, les mesures possibles sont classées dans l'ordre prioritaire suivant :

- plus grande facilité du travail à mi-temps ;
- augmentation du nombre des bourses ;
- facilités d'obtention d'un logement plus grand ;
- augmentation des prestations familiales ;
- réduction d'impôts plus importantes pour les familles nombreuses.

Si, comme votre commission le pense, cette enquête présente toutes les garanties désirables de représentativité et d'objectivité, la voie des pouvoirs public est toute tracée. Pour l'essentiel, elle se rallie donc sans difficulté aux mesures proposées par le groupe d'étude présidé par M. Laroque et dont nous nous bornerons à rappeler l'énumération.

**Amélioration de l'environnement de la femme qui travaille.**

1° *Garde des enfants et problèmes des crèches.* — Sur les bases actuelles, le déficit des places de crèches est de 750 % (24.000 disponibles en 1968 sur 190.000 jugées nécessaires) ; l'importance de ce pourcentage pourrait être quelque peu réduit par le développement de solutions de remplacement telles que gardiennage par des personnes âgées, crèches à domicile et avec effectifs réduits, dans les grands ensembles surtout.

2° *Travailleuses familiales* ; une travailleuse pour 10.000 habitants, en France, contre une pour 1.920 en Suède et pour 760 au Danemark.

3° *Accroissement des possibilités de travail à temps partiel des mères de famille.* — Il suppose à la fois une certaine évolution dans les mœurs du travail, les règles d'avancement et de calcul des pensions et une minoration du plafond des cotisations sociales pour éviter la pénalisation de l'employeur qui accepte cette formule.

4° *Préservation des droits de la mère qui interrompt momentanément son travail pour élever ses enfants.* — Garantie de reprise de l'emploi, recyclage et formation permanente, prolongation du maintien du demi-salaire après les naissances, prise en compte pour la retraite des périodes correspondant au congé de maternité et au versement de l'allocation de la mère au foyer.

### Logement.

1° *Amélioration du parc de logements disponibles, quantitativement et qualitativement.* — Il faut que le logement, par sa surface et par son confort, s'adapte davantage aux besoins de la population, alors qu'actuellement c'est trop souvent le contraire qui se produit ; si cette adaptation n'est pas possible, il y a crise et nous constatons que cette dernière est chronique en France depuis plusieurs dizaines d'années ; la crise frappe surtout précisément les éléments de la population dont dépendrait la solution des problèmes de natalité que nous avons évoqués. Il faut :

- des logements petits pour permettre aux candidats au mariage de conditions modestes de réaliser leur projet matrimonial ;
- des logements adaptés à des catégories particulières de la population dont les besoins sont spécifiques (par exemple : immigrants, familles comportant un nombre d'enfants supérieur à trois ou quatre). Sur ce point précis, il est bien évident, en effet, que cette dimension familiale pour laquelle votre commission a marqué son intérêt n'a qu'une valeur moyenne idéale ; de même qu'il y aura toujours des familles comprenant un ou deux enfants, il y en aura qui compteront six, sept enfants ou plus. Les logements sociaux atteignent, à l'heure actuelle, un maximum de cinq ou six pièces, le plus souvent petites, et le fait de vivre à neuf, dix ou douze personnes dans un tel espace prend les principaux caractères d'un supplice quotidien pour chacun.

Dans le même ordre d'idées, votre commission a pensé qu'il conviendrait d'assouplir quelque peu les règles d'attribution des logements sociaux : certaines jeunes familles — et nous pensons qu'elles sont nombreuses — peuvent avoir des revenus à la fois trop modestes pour éviter d'avoir recours à cette formule et suffisants pour payer le loyer de logements dont le nombre de pièces, un peu supérieur aux normes d'occupation actuellement en vigueur, leur permettrait d'envisager, sans les craintes actuelles, la naissance du troisième ou du quatrième enfant qu'ils peuvent souhaiter. Le parc des logements sociaux devrait donc comprendre un nombre supérieur de logements du type F 4.

2° *Amélioration de la solvabilité des candidats au logement.* — Celle-ci devra être obtenue en tenant compte :

— Du fait que *l'aide à l'accession à la propriété*, par les prix pratiqués comme par les avantages annexes (fiscaux surtout) accompagnant cette forme de logement, favorise surtout les familles ayant un minimum déjà important de revenus ; par ailleurs, il semble maintenant établi que l'accession à la propriété freine, dans certains cas de façon très importante, les mutations nécessaires de l'économie, fixant plus qu'il ne serait sans doute souhaitable, sur un point donné du territoire, des familles, et donc des travailleurs qui gagneraient à une mobilité plus grande ;

— *Que l'objectif du développement de la natalité* suppose une action très énergique pour freiner la croissance anormalement rapide du coût de la construction en France ; M. le Président Laroque a indiqué que le groupe d'étude aux destinées duquel il préside a estimé qu'il convenait aussi de prendre quelques mesures spectaculaires en affirmant par exemple que toute famille, à la naissance du quatrième enfant, a droit à un logement adapté à ses besoins ; encore faudrait-il que le respect de ce droit soit assuré, quoi qu'il arrive.

Ainsi, se trouve évoqué un ensemble assez complexe et peut-être un peu disparate en apparence de questions et de solutions possibles, dont votre Commission des Affaires sociales pense, après le groupe d'études des problèmes de la démographie, qu'elles peuvent jouer un rôle important sur l'évolution de la natalité française dans les années à venir.

Elles ne sont disparates qu'en apparence, nous semble-t-il, car un point commun très important les rapproche ; les pouvoirs publics n'ont, depuis de trop nombreuses années, pas suffisamment conscience de ce rôle.

Il apparaît, en effet, que la création d'un climat de sécurité, de confiance, est une condition fondamentale du retour à une tendance favorable des perspectives françaises en matière de natalité.

Le développement harmonieux pour elles-mêmes des familles de trois et quatre enfants surtout, la création ou la force d'exemplarité qui conditionne leur multiplication supposent, en effet, un environnement favorable :

— Logement assuré dans des conditions de surface, de confort et d'implantation correspondant aux exigences normalement admises de la société contemporaine, à des prix correspondant aux ressources familiales.

— Facilités et aides diverses apportées à la mère de famille pour rester ou se réinsérer dans le monde du travail si elle le désire ou si le fruit de son activité est nécessaire aux besoins du ménage.

b) Peut-être, plus encore que ces mesures semi-directes d'incitation, la solution des problèmes de la natalité sera conditionnée dans les années à venir par :

- *la formation professionnelle, la promotion sociale, la sécurité de l'emploi ;*
- *un régime d'assurances sociales et de protection sanitaire stable ;*
- *l'égalité, au départ, des chances véritables de tous les enfants en matière de droit à l'éducation, à l'instruction, à la culture et d'entrée dans le monde professionnel à la place qui convient le mieux à leurs aptitudes naturelles ou acquises.*

A la fin de cette étude, nous mentionnerons rapidement, car ils sont bien connus et qu'à la différence des précédents la puissance publique est depuis longtemps consciente de leur influence sur une politique de natalité, les problèmes de la législation fiscale et des prestations familiales ; votre Commission des Affaires sociales demande principalement une modification de l'état d'esprit dans lequel la nation les aborde : elle est hostile, et nous en avons déjà fait état, à une politique « nataliste » dans le sens où ce mot peut avoir une signification péjorative ; elle est, par contre, favorable à une politique de *redistribution des revenus* conçue pour alléger, dans toute la mesure du possible, la surcharge pesant mathématiquement sur les familles, en raison des structures fondamentales de notre société.

Certes, la législation des prestations familiales existe depuis longtemps dans notre pays ; certes aussi l'Etat fait quelque effort, depuis un temps déjà ancien, pour compenser, ne serait-ce que partiellement, par les règles applicables en matière de fiscalité directe (système du quotient familial, droits successoraux, etc.), le caractère aveugle de celles qui, en fiscalité indirecte, pénalisent lourdement les familles, mais le moment semble sans doute venu d'envisager un certain nombre de réformes, dont certaines relèvent apparemment du détail, mais qui devront présenter entre elles ces points communs capitaux :

— renforcement de la politique de redistribution des revenus, ayant pour objet de donner une vigueur nouvelle à l'incitation familiale, et de la lui conserver par des révisions de la législation et de la réglementation aussi fréquentes que l'évolution économique générale le commandera (par exemple : prêts aux jeunes ménages avec modalités de remboursement dégressives à la naissance des enfants, « allocation de maintenance » et maintien de certains allègements fiscaux aux familles ayant compté quatre enfants, à partir du moment où ceux-ci cessent d'ouvrir droit aux prestations familiales ou aux parts de quotient familial, report de cet âge limite en cas de poursuites d'études, etc.) ;

— accentuation mise, dans cette révision, sur les dispositions susceptibles de favoriser la troisième et la quatrième naissances ;

— précautions prises pour écarter toute mesure qui, même en échange d'une amélioration fractionnelle limitée, risquerait d'entraîner une dégradation, même indirecte, du climat général favorable dont la nécessité a été longuement évoquée dans les pages précédentes. Ainsi en serait-il, par exemple, de tout nouvel effritement de la masse globale des prestations familiales par rapport à la croissance du produit national brut ou de tout nouveau prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale d'allocations familiales au profit de tel ou tel organisme en déficit.

Le problème de la natalité a paru à votre commission d'une importance essentielle, telle que, s'il lui est difficile d'établir un choix prioritaire entre telle ou telle des mesures qu'elle a pu envisager, elle croit par contre de son devoir de le classer, dans son ensemble, au rang des grandes priorités du VI<sup>e</sup> Plan et espère que le Gouvernement osera soumettre au Parlement la politique audacieuse qu'il attend.

## C. — LA MORTALITÉ

Nous traiterons de ce problème beaucoup plus rapidement qu'il n'a été fait de celui de la natalité, car, s'il est complexe et difficile du point de vue médical, douloureux du point de vue humain, il est relativement simple à exposer, sinon à résoudre, du point de vue de l'action démographique.

### 1° *Indications générales.*

a) Diminution lente mais régulière de la mortalité générale :

Baisse du taux brut de mortalité de 13,3 % en 1946-1947, à moins de 11 % en 1967-1968.

*Augmentation, limitée mais certaine, de l'espérance de vie à la naissance*, indépendante de la répartition par âge de la population, elle confirme la tendance évolutive du taux précédent qui, lui, en est quelque peu fonction.

b) Répartition inégale de la mortalité :

*Mortalité infantile* en régression et se situant (avec, en 1967, 20,5 enfants de moins d'un an décédés pour 1.000 enfants nés vivants) à un taux moyen scientifiquement acceptable (U. S. A. : 23,4 % ; Suède : 13,3 %).

*Surmortalité masculine* : l'écart des espérances de vie entre hommes et femmes s'est accru de 1,7 depuis 1945 ; parmi celle des pays développés, la mortalité féminine française est une des plus favorables, celles des hommes est une des plus défavorables.

*Surmortalité dans certaines catégories socio-professionnelles*, avec :

- un écart de 1 à 2,5 dans les proportions de la mortalité infantile selon la profession du père ;
- une espérance de vie de soixante-trois ans pour les manœuvres et soixante-treize ans pour les instituteurs (moyenne soixante-sept ans).

c) Grande diversité des causes de mortalité :

Par exemple, en 1967 :

Appareil circulatoire.....	162.700
Cancer .....	105.600
Sénéilité et causes indéterminées....	79.300
Accidents, suicides, meurtres.....	43.000
Appareil respiratoire.....	26.500
Alcoolisme .....	22.900
Maladies infectieuses (y compris tuberculose et grippe).....	13.700

Il est à noter que la surmortalité masculine semble présenter un rapport étroit avec l'alcoolisme, le tabagisme, l'obésité pour les plus âgés, avec les accidents et morts violentes pour les plus jeunes.

2° Objectifs et lignes d'action possibles.

Tout d'abord, il faut constater *l'interdépendance entre une politique de lutte contre la mortalité et une politique de la santé* : l'une et l'autre aboutissent à un allongement de la longévité, la première laissant, au surplus, survivre des personnes moins résistantes qui seront sans doute pour beaucoup des ressortissants de la seconde.

*Efforts pour réduire la mortalité et les inégalités devant la mort :*

a) *Morti-natalité et mortalité infantile.* — Les actions de la P. M. I. et les nouveaux développements qui leur seront donnés doivent permettre une relative amélioration ; celle-ci sera malgré tout limitée par l'effet de compensation de la baisse de l'une sur une augmentation de l'autre.

b) *Surmortalité masculine.* — Il faudra s'attaquer prioritairement aux causes principales de cette mortalité différentielle, sur lesquelles un effort d'information et d'éducation sanitaire pourra multiplier l'effet des mesures positives.

c) *Surmortalité par catégories socio-professionnelles et par régions.* — Cette mortalité différentielle étant, sur le plan strictement humain, inadmissible, des mesures d'urgence doivent être prises pour commencer à en réduire dès maintenant les effets ;

les efforts devront porter sur une meilleure répartition géographique des moyens médicaux et hospitaliers et sur le développement de l'information et de l'éducation sanitaires des catégories et dans les régions les plus touchées, en ce qui concerne la prévention et l'utilisation des moyens disponibles ; bien entendu, ces moyens devront être eux-mêmes adaptés aux nouveaux besoins : desserte médicale, consommations médicale et pharmaceutique. A propos de ces derniers points, votre commission estime que si certaines mesures de freinage doivent intervenir pour limiter la progression de leur coût global dans ce qu'elle peut avoir d'excessif, elles devront être très finement mises au point afin de n'atteindre que ceux qui se « soignent trop » sans frapper ceux qui ne se soignent déjà pas assez.

Votre commission a également réfléchi très attentivement, sans pouvoir se prononcer sur les solutions plus que, jusqu'à ce jour, les autres organismes spécialisés, sur les problèmes à long terme de la mortalité, c'est-à-dire du coût de la vie et de la santé.

Les progrès de la médecine et de la science font reculer chaque jour un peu plus les limites de la mort ; « la vie n'a pas de prix », dit la sagesse des nations, malgré toutes les entorses qu'elle apporte, hélas ! trop souvent elle-même à ce principe !

Il semble malheureusement que l'humanité s'approche à grands pas du moment où des choix cruciaux, les plus difficiles peut-être qu'elle aura jamais eu à faire, devront être faits, le coût de la survie augmentant dans des proportions considérables au fur et à mesure des progrès qui la permettent ; il viendra un temps où tous ceux qui, médicalement, devraient être sauvés, ne pourront pas l'être en réalité.

Selon quels critères la « rationalisation des choix budgétaires » (méthode qui devient à la mode dans notre pays au moment où les U. S. A. qui l'ont inventée se demandent si la somme de ses avantages est supérieure à celle de ses inconvénients, même atténués !) permettra-t-elle de se prononcer ?

La question n'est pas résolue, mais il faut la poser.

## D. — L'IMMIGRATION

Elle constitue, elle aussi, l'un des problèmes délicats de la démographie, dans la mesure où elle doit être presque nécessairement considérée sous deux angles ne coïncidant qu'exceptionnellement : le peuplement et la main-d'œuvre.

Le principal point commun entre ces deux notions réside dans la constatation de l'existence sur le plan national d'un certain vide, dont on a l'impression qu'il pourrait être, au moins partiellement, comblé par l'apport d'éléments de population en provenance de pays qui enregistrent au contraire la présence d'un certain trop-plein démographique pour ce qui est, soit du nombre, en valeur absolue, des habitants, soit du nombre des emplois.

Par rapport aux autres éléments (la natalité et la mortalité) d'une politique démographique, l'immigration présente seule la caractéristique de permettre une action beaucoup plus rapide, presque instantanée, et d'atteindre certains des résultats recherchés dans un temps très court ; il ne faut pas cependant négliger le fait qu'une politique d'immigration a aussi des effets à long terme, dont la plupart sont fort importants, en bien comme en mal.

### **Quels sont à l'heure actuelle les besoins de la France ?**

Votre commission a estimé que la mise en cause d'une politique pure de peuplement, envisagée au lendemain de la deuxième guerre mondiale lorsque les données des autres branches du domaine démographique, et spécialement de la natalité, constatées dans la période de l'entre-deux-guerres, l'imposaient, ne se justifiait plus. En cette matière, elle souhaite que les impulsions nécessaires soient données pour entretenir la tendance de l'évolution amorcée en 1946.

Il semble, par contre, que les besoins de main-d'œuvre étrangère iront en s'accroissant dans les années à venir, encore que votre commission souhaite qu'encouragés par des mesures spécifiques ou d'environnement (salaires, promotion sociale, loisirs et congés, etc.), les Français reviennent au moins partiellement sur leur désir de ne plus se livrer à certains travaux considérés, à tort ou à raison, comme « indignes » d'eux.

Dès lors que des besoins de main-d'œuvre étrangère se font sentir, deux politiques peuvent être conçues :

— une politique de main-d'œuvre pure : immigration, courte ou prolongée selon les secteurs d'activité, mais presque toujours momentanée, de travailleurs étrangers, arrivant seuls, vivant le plus souvent en marge de la société française dans des conditions difficiles et parfois inacceptables ;

— une politique de main-d'œuvre portant la trace de préoccupations plus purement démographiques : immigration à long terme, le plus souvent définitive ; le travailleur arrive, quand il y a lieu, avec sa famille, ou seul ; il est de préférence choisi dans une communauté socio-culturelle proche de la nôtre, cette orientation sélective permettant d'espérer son intégration rapide à notre « milieu », dans lequel il s'insère avec un minimum de difficultés, dans lequel sa famille arrivée avec lui ou créée sur place aura l'espoir et la possibilité de devenir en quelques années une famille « française » comme les autres, contribuant ainsi à l'équilibre démographique que nous recherchons.

Pour des raisons évidentes (réduction des problèmes divers d'inadaptation ; suppression de la surcharge, mal compensée, pour le budget social de la nation, qui résulterait d'un trop grand nombre de transferts vers l'étranger de salaires et de retraites de la Sécurité sociale), votre commission a estimé que l'accent devait être très fortement mis sur une politique d'immigration du second type.

**A quelles conditions une politique d'immigration peut-elle donner, sur la démographie, tous les effets bénéfiques qu'on est en droit d'en attendre ?**

Il est bien évident qu'une telle politique ne peut se développer heureusement que si elle est considérée comme une politique d'échanges de services que se rendent réciproquement le pays d'accueil et les immigrés. Cela suppose que, de part et d'autre, il soit satisfait à des conditions précises.

1. *Conditions souhaitables en ce qui concerne les immigrés :*

a) Ils doivent, bien entendu, être en majorité des « travailleurs », si possible jeunes, susceptibles par eux-mêmes et par leur descendance de contribuer au rétablissement de l'équilibre souhaitable du rapport personnes actives - personnes inactives.

Votre commission estime que ces travailleurs ne doivent pas seulement être des travailleurs de milieux socio-professionnels subalternes.

Dans le monde et dans l'Europe de demain, à condition de s'y être préparé et de veiller au respect des équilibres nécessaires, il est souhaitable que se développe avec une certaine intensité la circulation des travailleurs de tous niveaux socio-culturels ; il en naîtra, au profit de tous, une émulation dont on peut escompter des résultats très favorables.

b) Ils doivent être dans un état sanitaire général tel que, bien entendu, leur arrivée en France ne se traduise pas par une somme d'inconvénients supérieure à celle des avantages.

Notre pays — les lois internationales comme la législation nationale et le simple devoir humanitaire l'y obligent — se doit d'assurer à ceux qui viennent y travailler la protection de leur santé contre les atteintes que celle-ci peut subir pendant leur incorporation, même momentanée, à la communauté nationale ; malheureusement, pas plus qu'aucun autre pays étranger, il ne peut accepter de jouer le rôle d'hôpital ou de centre d'accueil pour malades ou inadaptés de toutes sortes qui, sous le couvert d'une politique aveugle ou insouciante de l'immigration, viendraient en France se faire soigner aux frais de la collectivité publique avant de regagner guéris leur pays d'origine.

Votre commission sait qu'il s'agit là d'un impératif très dur ; elle considère néanmoins qu'il doit être respecté avec rigueur, comme une condition de l'équilibre général de la nation.

Elle demande, en conséquence, l'institution d'une sévère politique de contrôle préalable de l'état sanitaire des candidats à l'immigration.

c) Ils doivent, enfin, nous l'avons déjà indiqué plus haut, appartenir de façon préférentielle à des pays ou collectivités socio-culturelles prédisposant à une adaptation relativement aisée. Puisque tel est le but général qu'en dehors des actions spécifiques limitées qui pourraient à un moment ou à un autre apparaître nécessaires pour remédier à une crise d'ordre conjoncturel nous nous sommes assignés, il serait en effet curieux et malencontreux de multiplier comme à plaisir les difficultés qui freineront cette assimilation.

2. *Conditions indispensables en ce qui concerne la politique d'immigration appliquée par l'Etat :*

En échange des services rendus au pays par la population immigrante, il est souhaitable et même nécessaire que celui-ci pratique une politique d'accueil et d'hospitalité qui réponde aux exigences imposées à cette dernière, et permette de tirer le meilleur profit national des éléments positifs qu'elle comporte.

Dans ce domaine comme dans celui des actions relatives à la natalité, il est essentiel qu'un effort d'information suffisant permette de créer l'environnement, l'esprit public favorables qui doivent accompagner et multiplier l'efficacité des mesures positives à mettre en œuvre. Parmi celles-ci, nous citerons rapidement celles qui apparaissent à votre commission comme devant intervenir prioritairement :

a) Logement (appartements ou foyers) selon les cas adapté aux besoins et aux moyens, souvent assez différents, des travailleurs ou familles immigrants ; un effort d'information publique particulièrement important devra être entrepris pour faire admettre, plus facilement qu'à l'heure actuelle, la nécessité d'une interpénétration maximum des communautés, en évitant la constitution de « zones-ghettos » ; la ségrégation en matière de résidence est un obstacle très sérieux à une assimilation rapide.

b) Alphabétisation et enseignement accéléré de la langue française (quand il y a lieu), formation et perfectionnement professionnels, bourses d'enseignement aux enfants et de formation aux adultes ; promotion sociale des travailleurs et de leurs familles. Toutes les actions menées dans ce domaine permettront une amélioration directe ou indirecte de la situation salariale et sociale des immigrants et concourront aussi à cette intégration souhaitée.

c) Intégration juridique (naturalisations facilitées et accélérées dès que le niveau socio-culturel nécessaire est atteint, francisation des noms et prénoms, etc.).

\*  
\* \*

En conclusion de ce développement consacré à l'immigration, nous rappellerons que la possibilité pour un pays de faire appel à une politique d'immigration satisfaisante en quantité et en

qualité est directement fonction de la force attractive qu'il exerce sur les pays de départ, dans lesquels doit exister, corrélativement, une certaine force centrifuge. C'est une raison supplémentaire pour la France de veiller attentivement à l'évolution relative de son économie, de sa politique salariale, de son niveau de vie, de ses équipements collectifs, etc., par rapport à celle des pays avec lesquels elle souhaite que se conserve ou s'établisse un courant migratoire ; faute de cela, elle devrait rapidement se passer de l'immigration ou perdre l'espoir de la voir remplir le rôle essentiel qu'elle lui assigne. La sagesse lui commande peut-être d'envisager dès maintenant les mesures qui lui permettraient de faire face, dans les moins mauvaises conditions à ces deux hypothèses défavorables, dans le même temps qu'elle doit faire en sorte par les moyens que nous avons indiqués de les empêcher de se réaliser.

\*  
\* \*

#### E. — VERS UNE POLITIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE QUALITÉ ?

Presque tout au long des premières pages de ce rapport consacrées à la démographie et plus spécialement aux données générales du problème, à la natalité, à la mortalité, il a été question de pourcentages, de taux, de coefficients, de nombres en un mot et, partant, de quantités envisagées dans leur aspect brut.

Seules quelques considérations, rares et éparses, relatives par exemple à la dimension la plus favorable des familles ou, en tout dernier lieu, aux services à attendre de l'immigration, portent la marque d'un substratum d'appréciation d'un ordre très différent, la qualité de la population.

Il s'agit d'un terrain très difficile sur lequel votre commission entend à peine s'engager ; elle le fait avec une infinie prudence car, en cette matière, le possible et le monstrueux se côtoient dans de subtiles imbrications. La meilleure preuve en est qu'on peut s'avancer un peu plus loin dans cette analyse lorsque l'on parle d'immigration que si l'on traite, par exemple, de natalité : un pays peut sans doute montrer quelques exigences de cette nature lorsqu'il envisage d'ouvrir ses portes à des étrangers qui, au départ, ne sont rien pour lui, encore qu'ils soient des hommes. Mais cette

relative latitude s'atténue bien vite, sur le plan moral et philosophique, jusqu'à peut-être devoir disparaître, lorsque l'immigré s'est incorporé à sa communauté d'accueil et, à plus forte raison, lorsqu'il s'agit de personnes appartenant originairement à cette communauté. Celle-ci se doit d'assurer le respect des droits essentiels et fondamentaux de chacun des êtres qui lui appartiennent.

Ces restrictions capitales étant posées et marquant en quelque sorte la limite du point jusque auquel il ne faut pas aller trop loin, votre commission estime qu'à égalité quantitative, il est moralement licite de souhaiter que la Communauté française ait la meilleure qualité possible. Pour cela elle doit veiller au développement des actions qui peuvent y concourir, dans des domaines aussi divers que :

— la prévention des affections invalidantes périnatales de toutes natures, y compris génétiques ;

— la prévention des infirmités et handicaps majeurs de la vieillesse ;

— les mesures permettant d'assurer à chacun l'instruction, l'éducation, la formation professionnelle, la culture, l'emploi auxquels il peut prétendre, dans son intérêt propre, comme dans celui de la société.

\*

\* \* \*

**En guise de résumé, nous rappellerons les principaux souhaits formulés par votre commission à propos de ce chapitre sur la démographie :**

— incitation à une augmentation du nombre des familles de trois et quatre enfants par amélioration de l'« environnement » des ménages dans lesquels la femme travaille (garde des enfants, travail à mi-temps, assurance de retrouver un emploi après les interruptions de travail consécutives aux naissances, aides-familiales, logement, redistribution améliorée des revenus) ;

— lutte contre les causes de la mortalité et surtout de la surmortalité masculine, socio-professionnelle et régionale, auxquelles il peut être le plus facilement porté remède ;

— orientation de la politique d'immigration dans le sens le plus favorable à une assimilation des migrants (choix des communautés socio-culturelles de départ, logement, instruction, insertion professionnelle, etc.) ;

— réflexion prudente sur une politique démographique de la « qualité ».

Votre Commission des Affaires sociales a entendu, le 10 juin dernier, M. Pierre Laroque, président de section au Conseil d'Etat, président du Groupe d'étude sur les problèmes de la démographie auprès du Commissariat général au Plan.

Au cours de cet exposé, remarquable de clarté et de qualité, M. Laroque a indiqué qu'était très rapidement apparue au groupe, comme à la quasi-totalité des organismes s'occupant, dans le monde, de problèmes démographiques, l'existence d'une sorte de loi générale, vérifiée par un ensemble d'éléments concordants, selon laquelle il existe un lien très étroit, dans les sociétés modernes, entre la croissance économique et la croissance démographique, pour autant qu'existent dans les divers pays concernés les capitaux permettant les investissements nécessaires à l'utilisation optimale de la croissance démographique. Malgré certaines lacunes et malgré un retard certain par rapport à de nombreux pays du monde, la France se situe au nombre des nations suffisamment modernes et industrialisées pour que la loi ainsi mise en évidence y trouve son application.

Il en résulte que la France se doit d'instituer une politique économique active, créatrice de capitaux, accompagnée d'une politique démographique audacieuse, capable à la fois, par les moyens qu'elle en donne, de permettre cette augmentation de richesses et, par les effets qu'elle produira, d'en tirer pour le bien commun tout le profit possible.

Plus vite et plus complètement notre pays aura le courage de s'engager dans cette voie de la progression parallèle d'une économie et d'une démographie qui s'entraîneront mutuellement, plus rapidement et plus brillamment, il trouvera la place qui lui revient sur la liste des grands pays modernes du monde d'aujourd'hui, et surtout de demain.

## II. — Le travail, l'emploi et les revenus.

« L'équilibre quantitatif et qualitatif de l'emploi constitue un objectif essentiel de la politique économique et sociale. La réalisation dépend de conditions sans cesse plus complexes, qui impliquent la mise en œuvre d'une politique active des pouvoirs publics associant étroitement les intéressés, notamment les entreprises et les travailleurs... » (1)

« La poursuite des évolutions passées ou leur légère inflexion ne seraient pas suffisantes : il s'agit d'opérer, durant la période du VI<sup>e</sup> Plan, des progrès décisifs dans les orientations et les moyens dont notre pays doit se doter en matière de politique de l'emploi. » (2)

« D'abord vient l'exigence du plein emploi. Elle conduit non seulement à répudier le chômage comme instrument de régulation économique, mais aussi à mettre en œuvre tous les moyens de formation et de mobilité en vue de réduire les inadaptations qualitatives entre l'offre et la demande d'emploi... » (3)

« Le Gouvernement recommande de viser une industrialisation rapide, condition d'une croissance forte. Au minimum, elle devra assurer le plein emploi des travailleurs ; au-delà elle devra tendre à un meilleur emploi, c'est-à-dire à celui qui permet de tirer le plus de parti d'une même quantité d'efforts... » (4)

« Le Gouvernement est convaincu, en effet, qu'un sous-emploi, même limité, de la main-d'œuvre, ne peut constituer un moyen de régulation socialement acceptable ni techniquement efficace pour une économie telle que la nôtre.

« La société française est plus que tout autre sensible à l'alourdissement du marché de l'emploi ; les limites au-delà desquelles il n'est plus supporté sont très vite atteintes. » (5)

Ces affirmations, bien évidemment, ne peuvent qu'être bienvenues pour votre Commission des Affaires sociales. Mais elle n'oublie pas que, malgré la place prioritaire que lui avait assignée le V<sup>e</sup> Plan, **l'équilibre de l'emploi** a gravement été affecté en 1967 et qu'il reste encore difficile à atteindre en raison de l'inadaptation existant entre les besoins de l'économie et les caractéristiques des travailleurs à la recherche d'un emploi, dont le nombre — autant que la faiblesse de notre appareil d'information permette d'avancer des chiffres — dépasse 220.000.

Le rapport manifeste en ce domaine un certain optimisme du fait de la conjonction d'un espoir de taux de croissance économique assez élevé et de l'augmentation probable de la population active disponible qui, « d'après les premières estimations prévisionnelles, devrait s'accroître en moyenne, durant la période du VI<sup>e</sup> Plan, de 0,9 à 1 % par an, alors que le rythme observé au cours du V<sup>e</sup> Plan a été de 0,6 à 0,7 %. Les perspectives marquent la chance nouvelle qui est offerte à l'économie fran-

---

(1) Cf. rapport page 140.

(2) Cf. rapport page 141.

(3) Cf. rapport page 11.

(4) Cf. rapport page 13.

(5) Cf. rapport page 13.

caise par l'arrivée sur le marché de générations plus nombreuses, dynamiques et, malgré les imperfections de notre système d'éducation, mieux formées. » (1)

Mais restent encore à définir les points de repère et les indicateurs qui permettront la mesure et la surveillance de l'objectif de plein emploi (2).

Après avoir insisté sur le fait que, depuis plusieurs années, de profondes transformations affectant le marché du travail, rendent l'équilibre de l'emploi plus fragile et plus difficile à réaliser, et que ces transformations iront à l'avenir en s'accroissant, le rapport remarque que ces mutations touchent en priorité les catégories les plus faibles de la population employée (femmes, personnes âgées, jeunes peu ou mal formés, travailleurs handicapés) qui rencontrent des difficultés considérables de reclassement après chaque fléchissement du rythme de l'activité.

Enfin, le rapport présente trois orientations de la politique de l'emploi durant la période du VI<sup>e</sup> Plan :

- assurer une progression rapide et coordonnée des trois fonctions de base d'une politique de l'emploi (études, information, placements) ;
- parvenir à un système plus complet de garantie et de sécurité ;
- mener une politique du meilleur emploi possible.

*Comment n'être pas sensible à un tel énoncé d'excellentes intentions ? Mais comment, dans le même temps, n'être pas inquiet en s'apercevant que la traduction de ces intentions aboutit à la prévision, pour l'année terminale du Plan, d'un écart de 275.000 à 375.000 (soit environ 1,30 à 1,75 % de la population active) entre le nombre de personnes disponibles et celui des emplois offerts (3) ?*

*Certes un taux de croissance rapide est bénéfique pour atteindre l'objectif de plein emploi, et c'est essentiellement cet aspect qui peut séduire votre Commission des Affaires sociales. Mais nous redoutons qu'il accélère par trop les mutations et les rende insupportables. Le Gouvernement paraît prendre son parti*

---

(1) Cf. rapport page 97.

(2) Nous noterons au passage qu'en France, de 1901 à 1968, le pourcentage des gens âgés de vingt ans à soixante-cinq ans parmi lesquels se recrute la population active a diminué de 3 points (de 57,9 à 54 %), ce qui explique que la population active était la même en 1968 qu'en 1901, soit 20.500.000 personnes environ (et encore cette égalité n'était atteinte que grâce à la présence de 600.000 étrangers de plus qu'en 1901). Ainsi, ce même effectif d'éléments actifs fait « vivre » une population supérieure de 10 millions d'habitants !

(3) Cf. rapport, page 145.

d'un rythme de mutations « en tout état de cause rapide », mais il reconnaît que ceci conduirait à imposer des efforts exceptionnels d'adaptation à celles des catégories socio-professionnelles qui, dans un premier temps, seraient les plus touchées, qu'il s'agisse de l'intensification délibérée de l'exode rural, de la disparition de nombreuses petites entreprises, ou des changements d'emploi de travailleurs salariés. Si les nécessités de l'évolution économique moderne et de l'écrasante compétitivité imposent réellement ces mutations, que notre pays sache en tirer les conséquences qui s'imposent et ne considère pas les souffrances dont elles s'accompagnent comme un mal nécessaire et inévitable. La solidarité ne suffira pas!

\*  
\* \*

**La formation permanente et une formation professionnelle** adaptée sont sûrement, parmi les aides que l'on peut apporter aux « mutants », l'une des mesures les plus efficaces.

Nous enregistrons avec plaisir la prise de conscience de l'importance de cette action que traduisent certains passages du rapport.

« Le développement de la formation professionnelle apparaît, en effet, comme la condition indispensable d'une croissance économique fondée sur le développement industriel, compatible avec le maintien des équilibres fondamentaux de l'économie. L'ensemble des actions de formation permanente, en assurant les relations nécessaires entre l'éducation et l'emploi constitue un élément déterminant de notre développement économique... (1).

« Dès maintenant, toutefois on peut estimer que la formation professionnelle devra connaître, pendant la période du Plan, une croissance rapide, qui se traduirait au minimum par un doublement des moyens actuels de formation postsecondaire. Pour sa part, le Gouvernement reconnaîtra une priorité aux moyens d'exécution de cette politique. » (2).

Lors de l'une de ses auditions par les Commissions du Sénat, M. le Ministre chargé du Plan a insisté sur ce qui est l'un des objectifs prioritaires : former, dans la dernière année du VI<sup>e</sup> Plan, 600.000 stagiaires. Ce chiffre suppose un effort énorme. Il englobe les bénéficiaires des actions conventionnées (environ 200.000,

---

(1) Cf. rapport, page 147.

(2) Cf. rapport, p.150.

en décembre 1969) et les stagiaires de la F. P. A. Lors de l'examen de la loi de finances pour 1970, notre commission (1) s'était félicitée de l'augmentation des crédits destinés à la F. P. A. ce qui permettait d'envisager, fin 1970, une capacité annuelle de formation d'environ 50.000 stagiaires.

*Passer de 250.000 à 600.000 stagiaires en six ans est un objectif très ambitieux. Nous souhaitons que le Gouvernement se donne les moyens d'y parvenir et le budget de 1971 sera, sur ce point — comme sur bien d'autres, d'ailleurs — le meilleur test de la volonté gouvernementale; tant sur le plan des équipements que de la formation du personnel indispensable.*

Quelques réflexions s'imposent à ce sujet. Tout d'abord la présence de nombreux jeunes dans les centres de F. P. A., à une époque où la scolarité est obligatoire jusqu'à seize ans, est une regrettable démonstration de l'insuffisante adaptation de l'enseignement technique en France. Notre enseignement devrait, tout à la fois, former techniquement les jeunes et développer leur aptitude à changer d'emploi.

Par ailleurs, notre commission s'est, à diverses reprises, inquiétée de l'extraordinaire complexité, tant des organismes chargés de concevoir et d'appliquer la politique en matière de formation professionnelle que des modalités de financement des mesures.

Enfin notre attention a été attirée sur le fait que les « exercices » du modèle physico-financier font apparaître qu'à une très importante augmentation de la capacité de formation professionnelle ne correspondrait qu'une très faible diminution du nombre des personnes à la recherche d'un emploi. Est-ce à dire que l'action de formation serait presque exclusivement un effort d'amélioration de la qualification professionnelle ? Pareille conception est certes la raison d'être essentielle de la formation conventionnée donnée par les entreprises. Mais alors l'action publique de la F. P. A. devrait presque totalement porter sur la réinsertion des travailleurs provisoirement privés d'emploi !

Il nous paraît qu'il faut veiller attentivement à ce que ces deux actions soient complémentaires et équilibrées.

\*

\* \*

---

(1) Cf. Sénat, n° 60 (session 1969-1970), tome II.

Une politique de l'emploi suppose aussi que l'on aide par tous les moyens possibles **la mobilité géographique et professionnelle de la main-d'œuvre.**

Cette mobilité, qui s'est accentuée au cours des dernières années, suppose une politique cohérente de l'aménagement du territoire. Votre Commission des Affaires sociales souhaite que l'espace français soit utilisé rationnellement :

a) Par un freinage de l'extension de l'aberrante agglomération parisienne ;

b) Par un développement modéré des grandes métropoles régionales ;

c) *Et surtout par l'organisation des villes de moyenne importance (20.000 à 50.000 habitants) qui demeurent à l'échelle humaine, évitent un trop profond dépaysement des mutants et ne comportent pas les inconvénients et les besoins engendrés par la vie dans les grandes cités.*

Cette mobilité suppose que les travailleurs, qui changent d'emploi et souvent de région, puissent avoir facilement accès à :

- une formation professionnelle adaptée ;
- des équipements collectifs suffisants dans les zones d'accueil ;
- des logements sociaux locatifs. L'accession à la propriété individuelle du logement est, certes, le rêve profond de la plupart des Français, mais elle comporte l'inconvénient de fixer les familles et de rendre encore plus difficile et douloureuse la perspective de chercher ailleurs un emploi quand les conditions économiques locales l'exigent.

\*

\* \*

Parmi les options qui s'offrent à la société française dans les années qui viennent, le rapport en souligne une qui a retenu tout particulièrement notre attention :

« *Un premier arbitrage doit être exercé entre la rapidité de la réduction du travail et le rythme de croissance des revenus* » (1).

---

(1) Cf. rapport, page 33.

**La réduction de la durée du travail** peut se concevoir de trois façons :

- sur la vie, par l'abaissement de l'âge de la retraite ;
- sur l'année, par un allongement de la durée des congés payés annuels ;
- sur la semaine, par une diminution de la durée hebdomadaire et l'aménagement des horaires de travail.

Votre commission a écarté l'hypothèse d'un allongement des congés annuels, la législation française étant sûrement sur ce point l'une des plus avancées.

En ce qui concerne l'âge de la retraite des travailleurs, elle considère qu'un abaissement progressif demeurera l'un des objectifs vers lequel on doit tendre. Mais il lui paraît difficile qu'une mesure d'ordre général intervienne à brève échéance en ce domaine, compte tenu de la répartition actuelle et à venir des tranches d'âge de la population française. Elle a été sensible au fait qu'un abaissement généralisé de l'âge de la retraite de soixante-cinq à soixante ans aboutirait au doublement des charges vieillesse du régime général, donc au doublement des cotisations, et ceci sans aucune majoration des prestations actuelles. Mais elle estime indispensable que soient prises quelques mesures spécifiques, en particulier :

- l'abaissement de l'âge de la retraite pour les mères de famille ;
- l'assouplissement des règles d'octroi d'une retraite anticipée, au taux plein, pour inaptitude au travail.

Par contre en ce qui concerne *la réduction de la durée hebdomadaire elle s'est tout d'abord déclarée favorable à la réduction prochaine, par voie législative et réglementaire, à quarante-huit heures de la durée hebdomadaire maximale actuellement fixée à cinquante-quatre heures.*

*Elle s'est ensuite déclarée également favorable à l'orientation permettant d'aboutir, par la voie contractuelle, à une réduction de une heure trente de la durée hebdomadaire moyenne par rapport à la simple projection de la tendance actuelle.*

Le V<sup>e</sup> Plan avait déjà prévu une diminution de une heure trente : l'objectif a pratiquement été atteint puisque la durée moyenne actuelle paraît être de l'ordre de 43 h 30. Une simple projection de la tendance actuelle semblerait amener pendant le VI<sup>e</sup> Plan une réduction d'une demi-heure (donc 43 heures). L'accen-

tuation de la tendance permettrait, en diminuant globalement encore de 1 h 30, de réduire de deux heures (41 h 30) la durée moyenne pendant la période de 1970-1975.

Votre commission estime que cet objectif mérite attention. *La France est en effet l'un des pays industrialisés où la durée hebdomadaire du travail est la plus longue et la plus irrégulière selon les secteurs.*

Appliquée d'une manière judicieuse, c'est-à-dire avec souplesse, progressivité et diversité suivant les secteurs, une politique de réduction de la durée du travail peut constituer un facteur important de progrès de la productivité. Elle en est même une des conditions. Nous avons cependant vécu jusqu'ici sur la conviction malthusienne qu'une réduction des horaires ne pouvait qu'alourdir considérablement les prix de revient et entraîner une baisse de production assortie d'une nette augmentation des prix. Or, toutes les observations que l'on a pu faire à ce sujet, les expériences françaises et étrangères, les dernières enquêtes effectuées dans notre pays tendent à prouver le contraire.

En Norvège, la production industrielle s'est accrue de 6,2 % dans l'année même qui a suivi l'application d'horaires diminués de 2,9 % en 1959. Dans ce pays, une réduction de trois heures fut appliquée en deux temps, le 1<sup>er</sup> mars 1959 et le 1<sup>er</sup> mars 1960, par décision d'une commission composée de représentants de l'Etat, des salariés et des chefs d'entreprise, en vue de ramener les horaires moyens de 48 heures à 45 heures. On a, par la suite, constaté que la demande supplémentaire de personnel a été faible, n'intervenant que dans certains services et dans les transports routiers, et que la production industrielle a enregistré ses plus notables progrès dès le deuxième semestre 1959. La conjoncture économique était certes favorable, mais il n'en reste pas moins vrai que la réduction intervenue a joué comme un aiguillon qui a stimulé les investissements et permis une extension de la capacité de production.

Il ne faudrait pas croire que l'exemple norvégien est exceptionnel. La même année, l'Autriche entreprit une expérience similaire et dans des proportions à peu près identiques : la production a été maintenue. Les gains de productivité ont été importants et le recours aux heures supplémentaires (au-delà de 45 heures) a été insignifiant. L'exemple allemand confirme largement les remarques précédentes : la République fédérale allemande est actuellement en tête du mouvement de réduction des horaires, avec un programme

conventionnel de réduction de six heures étalé sur neuf ans : il est particulièrement intéressant de noter que la réduction hebdomadaire s'est accentuée alors que la République fédérale allemande ne disposait, en 1963, que d'une réserve de main-d'œuvre évaluée à 100.000 personnes tandis que le nombre des emplois vacants s'élevaient à près de 500.000. Parallèlement, l'extension de la capacité de production a été maintenue dans l'industrie au rythme très satisfaisant de 7 % en moyenne. Enfin, le taux de croissance de la population active allemande de 1962 à 1970 est encore inférieure à celui de la population active française. En définitive, le résultat obtenu s'explique largement par les efforts de rationalisation déployés par les chefs d'entreprise allemands : ces efforts ont permis de réduire la part de main-d'œuvre dans la production et, par là, de limiter l'incidence de la réduction des horaires sur les coûts de production. C'est ainsi qu'en 1963, pour la première fois, l'Allemagne a employé moins de travailleurs dans l'industrie, alors que plus de dix millions d'ouvriers bénéficiaient de réductions d'horaires.

Il ne semble donc pas que soient justifiées les craintes concernant l'évolution de la production à brève échéance. Au contraire, les gains importants de productivité que l'on peut attendre d'une réduction des horaires de travail paraissent de nature à accélérer la croissance elle-même.

Les répercussions d'une réduction d'horaire sur la productivité du système économique se situent à deux niveaux : celui de l'individu, par l'augmentation du rendement horaire, la baisse de l'absentéisme, une possibilité accrue de formation, d'une part ; celui de l'entreprise, par ses effets induits sur l'investissement et l'organisation, d'autre part.

Les observations faites, notamment aux Etats-Unis et en Allemagne, tendent à prouver que le rendement horaire augmente chaque fois que la durée du travail diminue, au moins jusqu'à un certain plancher variable selon la nature du travail.

On a constaté avec une certaine précision la relation inversement proportionnelle qui existe, pour les gros travaux industriels tout au moins, entre le rendement et la durée du travail. Leurs conclusions sont très positives, le rendement horaire augmentant de 35 % lorsque la durée hebdomadaire est ramenée de 58 heures à 47. Certes le rapport entre le rendement et l'horaire sont d'autant plus sensibles que les horaires pratiqués avant réduc-

tion étaient élevés : ces gains sont moindres lorsqu'on tombe dans la zone des 35-30 heures. Mais la France est encore bien loin de ce seuil : elle se situe précisément encore dans les paliers d'horaires où les gains de productivité les plus importants peuvent être attendus d'un allongement des temps de repos.

Les études menées sur ce point par l'Institut allemand Max Plank confirment cette tendance à la chute du rendement horaire, très sensible au-delà de la septième heure de travail quotidien et pour les horaires excédant 40 heures par semaine.

Si l'on peut attendre, d'autre part, d'une réduction des temps de travail, une baisse sensible du taux d'absentéisme, beaucoup plus sensible paraît devoir être surtout la régression des accidents du travail qui peut en être espérée.

Moins d'absence, moins d'accidentés, mais aussi moins de fatigue à l'ouvrage. Nul doute que la diminution de la durée du travail provoque une amélioration du rendement.

Mais ce n'est pas seulement avec leurs muscles et leurs réflexes qu'hommes et femmes accomplissent leur travail quotidien : c'est aussi avec leur intelligence. A cet égard, un rapport officiel, mais resté jusqu'ici sans grand effet, sur ce point tout au moins, le rapport Masselin, a insisté, il y a quelques années, sur la nécessité d'aménager la durée du travail pour développer la politique de promotion sociale : il faut bien du mérite pour suivre des cours du soir après une journée de 8 à 9 heures de travail, auxquelles s'ajoutent les heures de transport que subissent les habitants de nos grandes villes.

Une meilleure formation des travailleurs est l'un des gages les plus sûrs d'une productivité plus forte.

La mobilité aussi ne peut s'obtenir que si elle s'assortit de perspectives de promotion.

D'une façon générale, l'évolution de la productivité dans les pays d'Europe où la durée du travail a été réduite au cours des années dernières, enregistre plus de progrès pendant la période où la durée du travail a diminué que pendant la période où la durée était stable ou croissante. L'amélioration des progrès de la productivité horaire a compensé pour une part importante la réduction de la durée du travail et, dans certains pays, elle l'a plus que compensée.

Votre Commission des Affaires sociales souhaite par ailleurs qu'un effort soit fait afin que les réductions et les aménagements d'horaires aboutissent rapidement, surtout dans les grands centres urbains, à la « *semaine de cinq jours* » de travail.

Enfin elle réaffirme l'intérêt que lui paraît mériter l'organisation du *travail à mi-temps* pour certaines catégories de travailleurs qui le souhaitent (mères de jeunes enfants, handicapés, personnes d'un certain âge) et qui entreraient ainsi plus facilement dans les circuits de la production, de la transformation, de la distribution et du secteur public ou parapublic. Mais ceci ne sera réalisable que si des mesures d'incitation efficaces sont offertes aux employeurs au lieu, comme c'est actuellement le cas, que ceux-ci soient pénalisés, lorsqu'ils recourent au mi-temps, par la réglementation en matière de charges sociales et fiscales.

\*  
\* \*

**L'amélioration des conditions de travail** est aussi une nécessité pour parvenir à un meilleur emploi dans certains secteurs où la pénurie est le résultat d'une désaffection. L'amélioration et le contrôle de la sécurité et de l'hygiène, la prévention des accidents et des maladies professionnelles sont à la fois une exigence humaine et une nécessité économique. L'extension de la mensualisation sera certainement une mesure bénéfique.

\*  
\* \*

En ce qui concerne **la politique des revenus** votre commission regrette que le Gouvernement semble prendre son parti de l'échec des timides tentatives amorcées en ce domaine pendant le V<sup>e</sup> Plan (1).

La justice sociale est une exigence fondamentale et nous souhaitons que les pouvoirs publics non seulement « ne renoncent pas à progresser » mais encore progressent réellement dans cette voie.

Le rapport fait ressortir que les Français ont, aujourd'hui, l'un des revenus moyens par habitant les plus élevés du monde, mais il note que la société française reste encore marquée par un certain nombre d'inégalités.

---

(1) Cf. rapport, pages 26, 111 et 112.

« En aucun pays les inégalités ne sont totalement évitables, mais certaines paraissent, en France, plus importantes qu'ailleurs ; ainsi, semble-t-il, pour l'écart entre salaires ouvriers et salaires non-ouvriers, ou encore pour les disparités touchant les conditions du travail et les modes de vie qui en découlent (1). »

Un récent rapport des Nations Unies (2) fait apparaître que l'inégalité des revenus est plus forte en France qu'ailleurs :

- 36,8 % des revenus globaux vont aux 10 % de la population active ayant les plus hauts revenus contre 4,8 % des revenus globaux allant aux 30 % de la population ayant les plus bas revenus ;
- 10 % des salariés les mieux payés s'attribuent 29 % du total des salaires contre 2,6 % aux 10 % des salariés les moins payés, soit onze fois plus.

Il semble donc qu'en France les écarts de niveau de vie entre citoyens sont très importants et s'élargissent au fil des ans.

Et que l'on ne nous oppose pas de fin de non-recevoir, au nom de la nécessaire compétitivité, à notre demande de voir relever plus particulièrement les bas salaires. Nous sommes, en effet, sensibles au fait que le rapport gouvernemental relève :

« Si l'on considère, en effet, les charges salariales par tête (salaires directs en espèces ou en nature et cotisations à la sécurité sociale), on constate que la France est le pays du Marché commun où elles étaient, en 1966, les plus faibles, l'Italie exceptée. L'effet des hausses consécutives aux accords de Grenelle semble avoir été au moins partiellement compensé par la suppression du versement forfaitaire sur les salaires, cependant que s'accélérait la croissance des salaires dans les autres pays européens. Cette appréciation globale doit, certes, être nuancée cas par cas (3). »

Aussi votre commission souhaite-t-elle qu'au cours du VI<sup>e</sup> Plan un effort considérable soit fait en faveur des bas salaires, qui devraient être entraînés par une revolarisation accélérée du S. M. I. G, au moins égale à la croissance moyenne des salaires.

\*

\* \*

---

(1) Cf. rapport, page 52.

(2) Les revenus dans l'Europe d'après guerre : politique, croissance et répartition.

(3) Cf. rapport, page 45.

En conclusion de ce chapitre sur l'emploi nous résumerons ainsi les principaux souhaits de votre commission :

- recherche prioritaire du plein emploi ;
- recherche du meilleur emploi ;
- développement de l'appareil de connaissance du marché de l'emploi ;
- aide aux travailleurs sans emploi et aux mutants ;
- pas d'accélération brutale des mutations par une croissance excessive ;
- aide à l'aptitude à la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs ;
- aménagement du territoire prêtant une attention toute particulière aux villes moyennes ;
- développement très accentué de la construction de logements sociaux locatifs ;
- développement intensif de la formation permanente et d'actions de formation professionnelle indaptée ;
- réduction de la durée hebdomadaire du travail ;
- actions spécifiques pour l'abaissement de l'âge de la retraite en attendant de pouvoir envisager des mesures générales ;
- incitation au travail à temps partiel ;
- amélioration et contrôle des conditions de travail dans les secteurs souffrant de désaffection ;
- mise en œuvre d'une politique des revenus et d'une fiscalité plus juste ;
- augmentation proportionnelle rapide des bas salaires.

### III. — Les transferts sociaux.

« Dans le même temps, s'affirment certains besoins touchant les transferts sociaux, par lesquels est assurée la socialisation des risques majeurs de l'existence : risques anciens, insuffisamment couverts, comme celui de la vieillesse, risques mal assurés jusqu'à présent, comme ceux des inadaptations et des handicaps individuels, ou encore risques récents, comme celui résultant de certaines mutations qu'entraîne le progrès économique lui-même... (1).

« Un infléchissement profond des tendances en matière de dépenses publiques et de transports sociaux lui paraît donc indispensable. Il s'agit d'un choix fondamental, qui nécessitera des efforts de longue durée... (2).

---

(1) Cf. rapport, page 11.

(2) Cf. rapport, page 25.

« Il faut ensuite décider du partage souhaité entre la croissance des services de toute nature rendus à la collectivité par les administrations — routes, écoles, hôpitaux, logements sociaux, etc. — et celle des revenus de transferts, principalement les prestations de sécurité sociale. Le Gouvernement est d'avis, pour sa part, qu'un effort substantiel doit être réalisé pour contenir la croissance des transferts, afin de permettre d'accomplir un effort plus important pour l'amélioration de la qualité des services publics... (1).

« Les transferts sociaux resteront l'instrument principal de la redistribution des revenus. A cet égard, les travaux de projection relatifs aux prestations sociales ont fait apparaître une tendance à une augmentation en volume de ces prestations plus rapide que pendant le V<sup>e</sup> Plan et, en tout état de cause, nettement supérieure au rythme de croissance de la P.I.B. Le choix à effectuer comporte en fait un double arbitrage : entre revenus directs et revenus indirects, d'une part, entre les différents emplois des prélèvements obligatoires, d'autre part... Il apparaît au total que la part des transferts est appelée à croître. Pour contenir la progression de nos dépenses, il sera à la fois nécessaire de réaliser des économies substantielles dans le fonctionnement du système de santé et de pratiquer une certaine sélectivité soit dans les prestations, soit dans les cotisations (2). »

*Ainsi les transferts sociaux sont traduits au banc d'accusation du VI<sup>e</sup> Plan !* Bien que l'on reconnaisse l'importance de leur action dans la redistribution des revenus, ils sont soumis aux feux croisés de plusieurs chefs d'accusation : ils freineraient la compétitivité par la charge qu'ils font peser sur les entreprises, ils s'opposeraient à une politique d'équipements collectifs densifiés, ils alourdiraient anormalement la part des revenus indirects des ménages opposée à la part jugée souhaitable des revenus directs... bref, ils risquent de devenir dévorants.

Quels sont-ils donc, « ces pelés, ces galeux d'où nous vient tout le mal » ? Ils ne sont que les inexorables charges qui pèsent sur une société qui n'a pas encore su parvenir à la justice sociale : les retraites que l'on doit aux travailleurs qui ont accompli leur tâche et ont le droit de connaître une relative sécurité financière sur leurs vieux jours ; les prestations familiales accordées aux travailleurs chargés de famille pour leur permettre de retrouver un niveau de vie qui ne s'écarte pas trop de celui des travailleurs célibataires ; les prestations d'assurance maladie et accidents du travail qui compensent pour les travailleurs et leurs ayants droit les pertes de salaires et les frais exposés pour se soigner ; les allocations d'aide aux travailleurs qui ont perdu leur emploi dans une économie qui accepte comme inexorable l'accélération des mutations ; l'aide sociale aux plus déshérités d'entre les citoyens qui ont souvent perdu le refuge des vieilles structures familiales.

---

(1) Cf. rapport, page 34.

(2) Cf. rapport, page 122.

Lors de la préparation du V<sup>e</sup> Plan, les secteurs de **l'aide sociale et de l'aide aux travailleurs privés d'emploi** n'avaient pratiquement pas été traités. Il en va presque de même cette fois-ci, aucune programmation ne pouvant leur être appliquée puisqu'il ne s'agit que d'adaptations minima à une situation de fait, évolutive et souvent imprévisible. En ce qui concerne **les prestations sociales** (c'est-à-dire les prestations de vieillesse, les prestations d'assurance maladie et les prestations familiales) leur planification avait été en quelque sorte improvisée et n'est intervenue qu'au cours de la phase définitive du Plan. La projection ayant fait apparaître une progression spontanée prévisible de 42 %, le Gouvernement avait retenu l'hypothèse d'un accroissement limité à 38-40 % dans l'hypothèse d'une législation sociale inchangée. En réalité le taux de croissance des cinq années du V<sup>e</sup> Plan sera en fait d'au moins 41 %, malgré le coup de frein donné par les ordonnances de 1967.

Le rapport sur les options qui commandent la préparation du VI<sup>e</sup> Plan a été, sur ce point, précisé après les débats du Conseil économique et social :

« En conclusion de ce qui précède, il apparaît que, encore au cours du VI<sup>e</sup> Plan, la masse globale des prestations sociales est, en tout état de cause, appelée à augmenter à un rythme notablement supérieur à celui de la croissance de la P. I. B. Le Gouvernement retient, pour être approfondies par les travaux de la seconde phase, deux hypothèses d'évolution :

— une hypothèse dans laquelle la masse globale des prestations sociales se situerait en 1975 à un niveau comparable à celui qui ressort de la projection des évolutions tendanciennes, soit, sur la base des évaluations faites jusqu'à présent, à l'indice 144 en volume par rapport à une base 100 en 1970 ;

« — une hypothèse dans laquelle la même masse se situerait à 2 points en deça, soit à l'indice 142.

« Il va de soi que, dans l'une comme dans l'autre de ces deux hypothèses, des aménagements devront être apportés à la répartition des dépenses qui résulterait de la simple extrapolation des tendances, notamment en vue de permettre la réalisation des actions prioritaires définies ci-dessous et de réaliser des économies partout où elles sont possibles, notamment en matière de santé (1). »

Le rapport énumère ensuite les inflexions prioritaires qu'il conviendra d'apporter aux actions actuellement menées par le canal des régimes de sécurité sociale :

- un effort particulier pour les personnes âgées et les veuves ;
- une seconde priorité pour les handicapés adultes ;
- une progression globale, avec actions spécifiques renforcées, des prestations familiales.

---

(1) Cf. rapport, page 241.

La commission des prestations sociales (1) auprès du Commissariat général du Plan s'est livrée, à la demande du Gouvernement, à une étude des conséquences qu'auraient, sur les différentes catégories de prestations, un certain nombre de taux de croissance globale des prestations sociales. Les conclusions ressortent du tableau suivant :

	PROJECTION 1970 sur 1975.	TAUX CHOISI				V. PLAN
		140	141	142,8	144	
Maladie .....	161,6	151,4	151,4	151,4	151,4	153,2
Vieillesse .....	141,6	142	143	145	146	147
Prestations familiales (sauf allocation logement).....	103,9	103,9	103,9	108,2	110,3	107,7
Allocation logement.....	182,5	170	170	182,5	182,5	184
Total des prestations.....	142,8	139,5	141	142,8	144	141

**Votre commission souhaite que soit retenu l'indice global 144 parce qu'aucun retour en arrière n'est concevable.**

Sans méconnaître la gravité du problème, elle estime qu'il ne convient pas de dramatiser la situation, comme on a, par périodes, tendance à le faire, mais qu'il faut prendre un certain nombre de mesures, sans provoquer la panique et des troubles sociaux dont les conséquences seraient sûrement plus graves que les causes auxquelles il est souhaitable de porter énergiquement remède.

Elle rappelle que la couverture sociale obligatoire des Français est assurée par le régime général (dont relèvent 34 millions d'assujettis) et par une mosaïque de régimes spéciaux. On estime qu'actuellement 98 % des habitants de notre pays bénéficient d'une protection contre la maladie.

Or, ces régimes connaissent une situation financière extrêmement variable.

En ce qui concerne le régime général, et malgré une légende que l'on a cherché à créer à plusieurs reprises, la situation globale n'a pas été aussi catastrophique que l'on a bien voulu le laisser croire.

---

(1) Présidée par M. le Conseiller Bordaz, qui a bien voulu accepter de venir présenter ses travaux devant votre commission.

Depuis vingt-cinq ans que fonctionne le régime général, celui-ci n'a reçu, en tout et pour tout, comme subvention de l'Etat, celui-ci n'a reçu, en tout et pour tout, comme subvention de l'Etat qu'une somme de 5.422 millions de francs, moins que la subvention annuelle versée à la S. N. C. F., moins que deux annuités des charges que, depuis 1958, le Gouvernement a indûment imposées à ce même régime général.

En 1969, le régime général était en léger suréquilibre ; il le sera encore vraisemblablement en 1970. Certes, nous savons que cet équilibre est factice, illégal même, puisqu'il est obtenu par le virement des excédents de la caisse nationale des prestations familiales aux deux autres caisses déficitaires : celle de la maladie et celle de la vieillesse.

*Mais nous voulons souligner que la situation est infiniment plus grave, en valeur absolue et plus encore en valeur relative, pour les régimes spéciaux que pour le régime général.*

Nous insisterons aussi sur le fait qui si le rapport gouvernemental relève : « Il est certain que la France occupe le premier rang parmi les pays de la Communauté économique européenne pour ce qui est du pourcentage des cotisations de sécurité sociale par rapport au produit national brut (14,1 en 1967 contre 12,7 pour les Pays-Bas, 10,7 pour l'Italie, 10,3 pour l'Allemagne, 9,8 pour la Belgique) », il reconnaît : « *Mais cette situation résulte dans une large mesure de la part, relativement faible dans notre pays, de la fiscalité dans le financement des transferts opérés par la Sécurité sociale (9,7 % des dépenses en 1967 pour la France, contre 5,2 % aux Pays-Bas, 9,7 % en Italie, 21,6 % en Belgique et 18,4 % en Allemagne) (1).*

\*

\* \*

Quelles sont les prévisions pour 1975 ?

1. *Pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale.*

Si l'on considère l'ensemble des régimes de sécurité sociale, y compris les régimes complémentaires de retraite et les mutuelles,

---

(1) Cf. rapport, page 238.

mais non compris l'aide sociale et l'assurance-chômage, il est possible d'avancer les chiffres suivants :

- masse des prestations sociales en 1970 : 120 milliards de francs courants ;
- masse des prestations sociales en 1975 : 200 milliards de francs courants.

Ces 200 milliards de francs représentent 19 % de la valeur de la P. I. B. prévue dans le modèle physico-financier. Exprimée en francs constants, la progression est de l'ordre de 43 %.

## 2. Pour chaque catégorie de régime.

La projection indique la progression de l'ensemble des dépenses, mais elle établit en outre pour chaque catégorie de régimes des prévisions d'équilibre ou de déséquilibre et celles-ci sont préoccupantes :

a) Tous les régimes spéciaux (S. N. C. F., Mines, E. G. F.) plus les régimes de l'agriculture seront déficitaires en 1975 ; leurs besoins de financement passeront de 13 milliards de francs en 1970 à 22 milliards de francs en 1975 (francs courants) ;

b) Les régimes autonomes (professions non salariées et non agricoles) seront eux aussi en déficit. On note une certaine difficulté à l'augmentation du taux de prélèvement sur les revenus de ces catégories professionnelles (de l'ordre de 1 milliard) ;

c) Pour le régime général, dans l'hypothèse d'un taux de cotisation inchangé et compte tenu de l'évolution des effectifs tant actifs que bénéficiaires, le déficit atteindra 8 à 10 milliards de francs en 1975 (chiffre à rapprocher des 200 milliards de francs courants de la masse des prestations sociales en 1975).

En effet, sur la base d'un taux de revalorisation de 4,8 % par an des prestations familiales, et de l'indice de prix de la P. I. B. dégagé par le modèle physico-financier (environ 3,6 % par an), la branche « prestations familiales » serait excédentaire de 5 milliards de francs tandis que les branches « assurance maladie » et « vieillesse » seraient respectivement déficitaires de 11 milliards et 4 milliards de francs.

\*

\* \*

A l'intérieur de ces transferts sociaux, qu'elle ne veut pas voir sacrifiés à une croissance trop forte, votre commission a accordé l'ordre de priorité suivant :

- l'aide sociale ;
- les prestations de vieillesse ;
- les prestations familiales ;
- les prestations d'assurance maladie.

### 1° *L'aide sociale.*

En dépit ou peut-être à cause de toute la considération portée par votre commission aux économistes qui assurent la préparation de la planification française, et à ceux qui ont pour mission de veiller à son adoption par le pays comme un grand objectif national, elle s'est étonnée de constater qu'ils n'avaient pas réussi à faire, au sein de l'énorme et appréciable documentation qu'ils ont constituée, une place très nette à la notion d'« aide sociale ».

Il lui apparaît, en effet, qu'il s'agit de l'un, et sans doute du plus important, des « transferts sociaux », puisque aussi bien il n'est pas seulement question d'assurer un nécessaire rééquilibre de situations entre ceux qui « ont » beaucoup et ceux qui « ont moins », mais entre ceux qui « ont » et ceux qui « n'ont rien ».

Certes, il est dit que « du point de vue de la solidarité, il demeure dans notre système de protection sociale des lacunes ou des insuffisances. Elles concernent, en particulier, les personnes âgées à faibles ressources et les handicapés. Une meilleure satisfaction de leurs besoins constitue, pour le VI<sup>e</sup> Plan, un objectif prioritaire » (1).

Mais nous craignons — pourquoi le cacher ? — qu'au moment de l'établissement des prévisions définitives, le domaine de l'aide sociale fasse, aux tout premiers rangs, partie des ambitions qu'il faudra, sinon abandonner, du moins continuer à satisfaire aussi parcimonieusement qu'à l'heure actuelle. Il ne faut pas oublier, en effet, que plus de 4 millions de Français âgés ou handicapés sont condamnés à vivre avec 7,94 F par jour. Cette faible somme représente 41 % de la valeur du S. M. I. C., alors que, dès 1961, le rapport de la commission présidée par M. Laroque avait indiqué que 50 % serait un minimum.

\*  
\* \*

---

(1) Cf. Rapport, p. 25.

Votre commission a estimé que, s'adressant aux Français les plus déshérités, il fallait vraiment faire de l'aide sociale un secteur prioritaire entre tous.

### 1. Quels sont les besoins ?

Une étude systématique du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées avait été demandée par M. le Premier Ministre et un rapport magistral fut déposé, en décembre 1967, par M. Bloch-Lainé, son président, au nom de la commission spécialement créée à cet effet.

Le rapport fit naître de grands et nombreux espoirs, alors que, peu après sa parution, il devait être, pour l'essentiel, réduit au rôle de documentation sur l'ensemble des problèmes posés par les handicapés. Dans l'optique futuriste qui doit correspondre à une volonté planificatrice, nous nous contenterons de citer quelques statistiques relatives aux enfants, adultes de demain.

Sans même tenir compte des proportions retenues par le Ministère de l'Éducation nationale qui, faisant intervenir la notion de « quotient intellectuel », sont beaucoup plus catastrophiques que les évaluations admises au cours du V<sup>e</sup> Plan, il faut considérer que, dans la tranche d'âge de trois à dix-neuf ans, au moins :

- 0,15 % des enfants sont des débiles légers, avec troubles associés ;
- 0,40 % sont des débiles moyens ;
- 0,52 % sont des débiles profonds.

Au total, il faudrait d'ores et déjà disposer de 155.000 places dans les établissements spécialisés, alors qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1971 il en existera seulement 77.900 ; pour les seuls débiles profonds, il existera, à la même date, environ 10.000 places, alors que, dès 1978, il faudrait un équipement compris dans la fourchette de 27.750 à 42.000 places.

Cette simple indication permet de prendre la mesure de l'immense tâche à accomplir, car la situation n'est meilleure ni pour les autres catégories de débiles jeunes, ni pour les adultes, bien au contraire.

### 2. Quelles sont les actions à entreprendre prioritairement ?

a) Le renforcement de la prévention, qui devra être effectuée le plus précocement (dès avant la naissance) et le plus complètement possible.

Votre commission désire, à ce propos, insister sur le fait que si, depuis plusieurs années déjà, l'une des devises du corps médical est qu'« il vaut mieux prévenir que guérir », cette priorité fondamentale a été d'abord contestée, ignorée ou insuffisamment et mal admise par la puissance publique et par les organismes de protection sociale.

L'idée semble maintenant appelée à faire son chemin et il faut, d'extrême urgence, rattraper, dans toute la mesure du possible, le temps précieux qui a été perdu ;

b) Une action particulièrement prononcée en faveur des débilés profonds, qui posent les problèmes les plus difficiles, les plus dramatiques, les plus onéreux, parfois même insolubles, aux familles dans lesquelles est survenue leur naissance ;

c) Le développement d'un éventail très ouvert d'équipements permettant aux handicapés des différents degrés de connaître la meilleure insertion ou réinsertion sociale possible : instituts médico-pédagogiques, ateliers protégés et centres d'aide par le travail ;

d) La formation et le recrutement des diverses catégories de personnels spécialisés nécessaires à l'utilisation optimale des équipements visés en b et en c et des autres équipements sanitaires accueillant des handicapés.

Votre commission souhaite que des avantages particuliers substantiels, en matière de salaires et de conditions de travail, soient accordés à ceux de ces personnels qui sont au contact des handicapés les plus profonds et dont le mérite ne sera jamais assez reconnu ;

e) L'attribution à un seul ministère (Santé publique) d'un rôle de coordination de toutes les responsabilités en matière d'actions concernant les handicapés.

Les autres administrations (Ministère de l'Éducation nationale pour les enfants de six à seize ans soumis à l'obligation scolaire, par exemple) devront accepter le principe de cette coordination et faciliter son exercice dans toute la limite de leurs moyens ;

f) L'institution d'un régime, enfin permanent et définitif, de protection sociale des grands infirmes majeurs (le système de la prise en charge des cotisations d'assurance volontaire actuellement en vigueur n'est qu'un palliatif temporaire) ;

g) La modification des modalités d'application des articles L. 286 et L. 286-1 du Code de la Sécurité sociale (décrets du 6 février 1969) relatifs aux cas d'exonération du ticket modérateur pour permettre aux grands infirmes atteints de longues maladies de continuer à se soigner.

h) L'accélération du rythme et du montant des augmentations de taux des prestations d'aide sociale, accompagnée d'une révision, à la même cadence et dans des proportions au moins équivalentes, des plafonds des ressources ;

i) Le développement du réseau des équipements pour personnes âgées, avec ou non priorité pour les non-valides, de préférence à l'intérieur des agglomérations moyennes et des grands centres ;

j) L'institution de mesures facilitant le maintien des personnes âgées à leur domicile (attribution plus libérale d'une allocation de loyer relavorisée, aide ménagère, intervention de personnels spécialisés qui devront être recrutés et formés, construction de petits logements locatifs H. L. M. du type *Ibis*) ;

k) La révision, enfin, demandée depuis si longtemps par le Sénat, des règles fixant la répartition des dépenses d'aide sociale entre l'Etat, les départements et les communes.

Il est grand temps de tenir compte de l'insuffisance des recettes des collectivités locales et de la surcharge des dépenses leur incombant, qui s'aggrave d'année en année.

\*  
\* \*

## 2° *Les prestations de vieillesse.*

Les retraites et allocations de vieillesse sont une forme de redistribution des revenus. Leur amélioration est reconnue par ce rapport comme une action particulièrement prioritaire et une charge inévitable de la solidarité nationale.

La Commission des prestations sociales du Plan a relevé que les augmentations déjà consenties demeurent en retard par rapport aux recommandations qui avaient été formulées, puisque le minimum préconisé pour 1965, par la commission Laroque, n'a été atteint qu'en 1967. Aujourd'hui, ce minimum est seulement de 7,94 francs par jour, ce qui ne permet pas de vivre décemment, et si le nombre de personnes dont les ressources

sont comprises entre 7,94 francs et 12 francs par jour est en diminution relative par rapport à un nombre total des personnes âgées, il n'en demeure pas moins trop élevé en valeur absolue (2.300.000).

Aussi la commission a-t-elle placé en tête des priorités susceptibles d'être retenues par le Plan, la fixation pour les avantages minima d'un taux de progression supérieur à la croissance prévue par la projection. Sur ce point, la commission est parvenue à trois séries de conclusions :

— d'une part, la Commission a estimé souhaitable que le montant des prestations minimales se rapproche progressivement du S. M. I. C. et qu'un mouvement en ce sens soit amorcé au cours du VI<sup>e</sup> Plan ;

— d'autre part, la Commission a émis le vœu que le caractère aléatoire et irrégulier de l'augmentation du minimum soit évité, par exemple, au moyen de son rattachement à la progression du S. M. I. C. ;

— enfin, elle recommande que l'augmentation de l'allocation s'accompagne d'un relèvement, légèrement plus important que le montant de l'augmentation, du plafond de ressources, de telle sorte qu'elle n'entraîne pas, par elle-même, le rétrécissement de la catégorie de ses bénéficiaires.

Votre Commission des Affaires sociales fait totalement siennes ses recommandations. Elle constate seulement que la progression des retraites supportées par le régime général fait apparaître pour 1975 un besoin de financement de l'ordre de 4 milliards

— qui serait porté à 6 ou à 6,5 milliards par l'application des mesures ci-dessus proposées. Mais elle accepte la traduction financière de ces propositions.

Elle souhaite par ailleurs :

— que l'amélioration du sort des personnes âgées se réalise par l'augmentation des avantages vieillesse de base, plutôt que par celle des avantages complémentaires, et que cette amélioration soit suffisante pour que la réglementation puisse être raisonnablement plus stricte en ce qui concerne le cumul d'une retraite et d'un nouvel emploi ;

— que l'on tende peu à peu vers l'unicité des régimes de base, tant en ce qui concerne les conditions d'ouverture des

droits (âge en particulier) qu'en ce qui concerne les avantages accordés. Elle a retenu sur ce point les observations présentées à l'Assemblée Nationale dans l'avis de M. Ribadeau-Dumas ;

— que l'on tende à terme à un abaissement généralisé de l'âge de la retraite, mais qu'en attendant l'époque où il sera raisonnablement possible d'y songer on modifie la réglementation actuelle sur quelques points : abaissement de l'âge de la retraite pour les mères de famille et pour les travailleurs des professions pénibles, réforme des règles d'appréciation de l'incapacité en ce qui concerne l'octroi de la retraite anticipée au taux plein ;

— qu'un effort particulier soit fait dans le régime général pour les conditions d'octroi par trop rigoureuses des pensions de réversion aux veuves ;

— qu'on mette en application un nouveau système de calcul des retraites (par points) afin de retracer la carrière de l'assuré, et pas seulement les dernières années, qui sont souvent les moins bien rémunérées ;

— que l'Etat prenne, enfin, totalement à sa charge les allocations supplémentaires du Fonds national de solidarité (une amorce dans ce sens a été réalisée en 1968... mais n'a pas été poursuivie).

\*  
\* \*

### 3° *Les prestations familiales.*

Les prestations familiales sont, elles aussi, une forme de redistribution de revenus.

**Mais de tous les transferts sociaux ce sont elles qui ont été les plus sacrifiées pendant le V<sup>e</sup> Plan puisque leur indice de progression n'a été que de 7,7 % sur la période 1965-1970 (non compris l'allocation de logement) ... et il apparaît que l'on entende encore leur réserver la portion congrue, puisque, même au taux de progression globale de 144 des prestations sociales, leur part d'accroissement ne serait que de 10,3 % (l'allocation logement progressant, elle, de 84 %).**

Les prestations familiales n'ont en effet — et de loin — pas suivi l'évolution des salaires puisque le taux des cotisations qui sont destinées à les financer a diminué de 13,50 % à 11,50 % depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1967, que ce taux joue sur les seuls salaires plafonnés et que les excédents, laissés par le jeu combiné de ce taux et des prestations versées, ont servi à combler les déficits des branches maladie et vieillesse du régime général.

Il nous paraît utile de rappeler l'évolution regrettable du taux des cotisations servant au financement des prestations familiales depuis 1946 :

TEXTE	TAUX	PERIODE D'APPLICATION
Ordonnance du 4 octobre 1945 (art. 34).		
Arrêté du 2 août 1946.....	12 %	1 <sup>er</sup> juillet 1946 au 30 septembre 1947.
Arrêté du 24 septembre 1947.....	13 %	1 <sup>er</sup> octobre 1947 au 29 février 1948.
Arrêté du 2 mars 1948.....	14 %	1 <sup>er</sup> mars 1948 au 29 septembre 1948.
Arrêté du 28 septembre 1948.....	16 %	1 <sup>er</sup> octobre 1948 au 30 septembre 1951 (en fait 30 août 1951).
Loi du 1 <sup>er</sup> septembre 1951.....	16 %	
Loi du 26 septembre 1951 (art. 12).....	16,75 %	1 <sup>er</sup> septembre 1951 au 31 décembre 1958.
Ordonnance du 30 décembre 1958 (art. 11).	12 % sans plafond.	Jamais appliquée.
Ordonnance du 4 février 1959 (art. 3)....	14,25 %	1 <sup>er</sup> janvier 1959 au 31 décembre 1961.
Décret du 30 décembre 1961.....	13,50 %	1 <sup>er</sup> janvier 1952 au 30 septembre 1967.
Décret du 20 septembre 1967.....	11,50 %	1 <sup>er</sup> octobre 1967.

Votre commission désire faire une mention spéciale pour **l'allocation logement** dont le taux de progression est particulièrement élevé et se situe aux environs de 16 % par an. La part de cette prestation dans le total des prestations familiales était de 2 % en 1956. Elle est en 1970 d'environ 15 %. En 1975 son coût, en projection de la tendance, serait de l'ordre de 5,8 milliards, représentant alors le double de l'effort budgétaire en faveur de la construction neuve, laquelle a sur cette prestation un effet d'entraînement considérable.

Plus qu'une prestation familiale, il nous paraît qu'elle doit être considérée comme l'une des composantes de la politique de la construction en France. Son mode de calcul devrait permettre d'aider plus efficacement encore les familles nombreuses aux ressources modestes, qui éprouvent de plus en plus de mal à se loger, même dans des logements H. L. M. dont les prix de loyer ont beaucoup augmenté du fait de leurs conditions de financement (en particulier du taux d'intérêt et de la durée d'amortissement des prêts consentis pour leur construction).

*En matière d'évolution des prestations familiales, notre Commission des Affaires sociales s'est prononcée sur les orientations suivantes :*

— elle rappelle, tout d'abord, que les prestations ne doivent être considérées qu'accessoirement sous l'angle de la politique nataliste. Elles sont essentiellement des revenus de compensation, redistribués entre travailleurs, au profit des familles ;

— elle souhaite, et ceci fera l'objet d'un amendement, que le produit des cotisations — dont le taux doit être maintenu à 11,50 % — prélevées pour leur financement demeure en totalité affecté à son objet ;

— elle souhaite qu'à l'avenir ces prestations progressent globalement au moins comme les prix, si possible comme les salaires, comme le demandait, d'ailleurs, la section des activités sociales du Conseil économique et social ;

— elle souhaite que les prestations n'augmentent pas toutes de la même manière, certaines actions spécifiques devant en faire évoluer quelques-unes par priorité, et aider plus efficacement les familles de trois ou quatre enfants ;

— elle souhaite que les allocations de salaire unique ou de la mère au foyer soient :

— augmentées pour les familles de trois et quatre enfants, dont l'un est encore en bas âge ;

— modulées selon l'âge des enfants ;

— modulées selon les revenus des familles pour mieux aider celles dont les ressources sont modestes ;

— elle souhaite que soient substantiellement majorées les allocations familiales destinées aux familles de trois et quatre enfants ;

— elle souhaite que soient créées une allocation spéciale pour les mères seules (veuves, divorcées, mères célibataires) et une allocation de maintenance pour les familles qui ont eu quatre enfants, même après que le dernier n'ouvre plus droit aux prestations familiales ;

— elle s'est prononcée contre l'inclusion des prestations familiales dans les revenus soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

#### 4° *Les prestations d'assurance maladie et le coût social de la santé.*

**Il s'agit là du dossier le plus explosif, la projection à législation constante des prestations de cette nature par le régime général faisant apparaître sur les cinq prochaines années une augmentation de leur coût de 51,4 %. Mais les dépenses d'assurance maladie ne sont pas une forme de redistribution des revenus. Ce sont des dépenses de survie, presque au même titre que les dépenses alimentaires. Ce sont des remboursements de frais exposés et la contrepartie d'une fraction de salaires perdus. Ce sont des dépenses qui ont pour ordonnateurs les malades et leurs médecins.**

Aucun pays économiquement développé ne paraît avoir encore trouvé en ce domaine — comme en bien d'autres, hélas ! — le système idéal. Partout les dépenses de santé croissent à une vitesse qui inquiète les gouvernants. Mais il semble que la France soit, des six pays du Marché commun, celui dans lequel les coûts moyens des prestations en nature des régimes légaux de sécurité sociale soient les plus élevés. D'où le désir de *rechercher des mécanismes régulateurs en vue d'enrayer les consommations ne correspondant pas à des besoins réels*, mécanismes que l'on nous présente sous le vocable, à notre avis inadéquat, de « politique de santé ».

Ces mécanismes, plutôt d'ailleurs somme de remèdes fragmentaires et hypothétiques, produiraient leurs effets tant pour le régime général que pour les régimes spéciaux.

Rappelons qu'en 1975 la branche maladie-accidents du travail du régime général est prévue devoir présenter un déficit de l'ordre de 15 milliards. Et nous insisterons à cette occasion sur l'hostilité de notre commission à la couverture, par un virement des excédents, qui ne devraient pas exister, du régime des prestations familiales, d'une fraction, évaluée à 5 milliards, de ce déficit.

La Commission des Prestations sociales du Plan a, à l'instigation de la Commission de la Santé et du Plan (1), envisagé un certain nombre de mesures... dont elle a chiffré à 4 milliards les économies que l'on pourrait éventuellement en attendre (sur les 60 milliards de prestations maladie en nature prévues pour 1975).

On relève :

a) La forfaitisation des honoraires médicaux : le montant des tarifs lettres-clés correspondant aux consultations et aux visites serait fonction du nombre d'actes effectués par chaque médecin dans une période de temps donnée et de leur contenu. Ceci n'est qu'une suggestion parmi d'autres et notamment la suivante :

b) La définition, par voie statistique, d'un comportement moyen de chaque praticien afin d'appeler l'attention des caisses et du corps médical sur les praticiens qui s'écarteraient trop en hausse d'un niveau de prescription moyen.

Ces « profils médicaux » retraceraient tous les actes médicaux effectués par chaque praticien ainsi que ses prescriptions pharmaceutiques et autres. Le procédé pourrait être transposé au niveau de la médecine hospitalière ;

c) L'élaboration d'une convention nationale proposée au corps médical avec l'ensemble des caisses de sécurité sociale ;

d) La mise en place de mécanismes destinés à éviter le gaspillage des produits pharmaceutiques et à réduire le coût des prescriptions médicales ;

e) La limitation de la progression des marges bénéficiaires des pharmaciens et remise en cause éventuelle du *numerus clausus* et du monopole de distribution des produits pharmaceutiques ;

f) La mise en concurrence effective des établissements hospitaliers, les caisses de sécurité sociale demeurent maîtresses des tarifs de remboursement.

---

(1) Présidée par M. le Conseiller Grégoire, qui a bien voulu accepter de venir présenter ses travaux devant notre Commission des Affaires sociales.

Par ailleurs la Commission du Plan propose d'augmenter les ressources du régime général en suggérant un certain nombre de mesures (ces mesures n'ont d'ailleurs pas toutes été retenues par le Gouvernement) qui pourraient procurer 4 milliards de recettes nouvelles :

a) Soumettre à retenue les pensions de retraite servies aux ressortissants du régime général et du régime E. D. F. excédant un certain chiffre (ces pensions ne sont pas actuellement soumises aux retenues pour cotisation de sécurité sociale) ;

b) Supprimer le plafond de cotisation pour la part des risques maladie couvrant les dépenses de prestations en nature ;

c) Etablir un plafond de 1.500 F par mois pour l'indemnité journalière de l'assurance maladie ;

d) Imposer une surtaxation des alcools ;

e) Moduler les prestations d'assurance maladie et les prestations familiales en fonction des revenus ; cette proposition se heurte toutefois à des difficultés techniques (référence à un niveau fiscal déclaré un ou deux ans auparavant ; problème de l'inégalité des revenus mensuels et des gratifications en cours d'année) et à la réticence des administrations fiscales sensibles aux risques de fraude. Le choix est d'ailleurs ouvert entre une modulation par les prestations ou une modulation par les cotisations.

Enfin, lors de sa venue devant votre Commission des Affaires sociales, M. le Ministre de la Santé publique a laissé entendre que le Gouvernement pourrait peut-être faire un effort, sur les fonds du budget, de l'ordre de 4 milliards.

\*

\* \*

Votre Commission des Affaires sociales a eu, sur ce sujet — qui s'en étonnera ? — de longs et difficiles débats.

1° Elle estime, sans se cacher les difficultés de l'entreprise, que l'on doit tendre à terme vers une uniformisation des régimes.

2° Elle estime que sur le sujet, la concertation européenne devrait être plus fréquente. Il est certes illusoire de penser que les six pays du Marché commun auront, dans la décade qui vient,

des régimes de sécurité sociale identiques. Mais leur coût global devrait peu à peu se rapprocher, autrement que par des conventions de réciprocité.

3° Elle pense qu'il ne saurait être question d'attendre l'équilibre financier des régimes, en particulier du régime général, de la seule majoration des cotisations assises sur les salaires. Elle n'est pas favorable à une couverture du déficit par une subvention pure et simple du budget de l'Etat qui poserait des problèmes délicats (disparition de ce qui subsiste de l'autonomie des régimes — difficile choix entre les dépenses couvertes par cotisations et les dépenses couvertes par l'impôt...). Elle propose qu'une partie de l'augmentation des recettes provienne d'une majoration de la taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises. Ce système aurait le mérite de rééquilibrer les charges entre les industries dites de main-d'œuvre qui sont actuellement très atteintes par les cotisations sociales, et les entreprises dans lesquelles la main-d'œuvre n'entre dans les prix de revient que pour une faible part.

4° Elle n'est pas hostile à une légère accentuation du déplafonnement de la part des salaires soumis à cotisation, exclusivement sur la part affectée à la maladie. Ceci pourrait d'ailleurs se réaliser de deux façons différentes : adjonction de 1 à 3 points de cotisation au-delà du plafond ou majoration plus rapide du plafond en modifiant les règles annuelles de son calcul.

5° Par contre, elle est franchement hostile à une modulation des remboursements en fonction des revenus des familles, à la suppression du « petit risque », au rétablissement d'une franchise.

6° Elle demande que soient renforcées les possibilités de contrôle médical des caisses. Elle rappelle, à ce propos, qu'elle souhaite depuis de longues années que soit organisé rationnellement en France un corps de la médecine publique et parapublique (médecins de santé, médecins d'hygiène scolaire, médecins du travail, médecins de prévention, médecins des divers organismes de protection sociale).

7° Elle souhaite — et ceci fera l'objet d'un amendement — qu'à l'avenir les projets de loi de finances comportent en annexe — diffusée en même temps que le projet de loi — une présentation des comptes prévisionnels de chacun des régimes sociaux recevant directement ou indirectement une aide de l'Etat ou d'un autre régime.

8° Conscients de la part des frais d'hospitalisation dans l'ensemble des dépenses maladie, elle souhaite la mise en place rapide d'équipements hospitaliers coordonnés et adaptés aux nécessités de l'humanisation des soins en même temps qu'à ceux des techniques nouvelles, répondant aux besoins de l'ensemble de la population. Elle demande la révision du mode de calcul des prix de journée dans les établissements publics et privés. Elle demande la prise en charge par l'Etat des dépenses d'enseignement et de recherche dans les hôpitaux ainsi que d'une plus large part du financement, dont une partie ne pourra plus être assurée par la sécurité sociale, ce qui n'est d'ailleurs pas réellement son rôle.

9° Elle manifeste son attachement à l'exercice libéral de la médecine et au principe du libre choix du médecin mais souhaite que les professions médicales et paramédicales sachent assurer leur auto-discipline et prennent la claire conscience de leurs devoirs à l'égard de la collectivité. Elle retient favorablement l'idée de l'institution de « profils médicaux ». Elle souhaite que les études médicales comportent l'enseignement d'éléments de droit social, de droit administratif et de législation de sécurité sociale.

10° Elle demande que des économies soient recherchées dans les circuits de fabrication, de commercialisation et de distribution des médicaments ; elle reste favorable au principe du *numerus clausus* des pharmaciens, mais en souhaitant son aménagement (dans les villes surtout). Elle s'est déclarée favorable au développement des pharmacies mutualistes. Elle estime qu'il convient de maintenir le système de la marge bénéficiaire des pharmaciens proportionnelle au prix de vente des médicaments. Mais, pour tenir compte de l'importante progression de la consommation pharmaceutique (de l'ordre de 20 % par an) et de la très légère augmentation annuelle (de l'ordre de 0,4 %) du nombre des pharmacies, elle est favorable à une augmentation de la ristourne versée par les pharmaciens à la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés et son extension aux autres régimes.

11° Enfin, elle demande que soit renforcée la lutte contre les fléaux sociaux et les nuisances (alcool, accidents de la route, tabac, pollutions de toute nature) et développées les recherches permettant d'apporter remède aux graves maladies qui affectent encore tous les humains (maladies cardio-vasculaires, cancer, tuberculose qui est loin d'avoir disparu...).

En ce qui concerne plus particulièrement les ravages causés par les accidents de la route et par l'alcool, fléaux sources de tant de maux et de dépenses énormes impossibles à chiffrer, elle estime que les faits qui en sont générateurs devraient plus largement contribuer à la compensation des frais qu'ils occasionnent.

Elle rappelle, à ce propos, que la surtaxe perçue au titre de la cotisation sur l'assurance obligatoire des véhicules automobiles a produit environ 166 millions en 1968 et 168 millions en 1969 — tandis que les recours des caisses de sécurité sociale contre les tiers responsables des accidents automobiles ont produit environ 372 millions en 1968 (132 au titre de l'assurance maladie et 240 au titre des accidents du travail) et 417 millions en 1969 (respectivement 161 et 256 millions).

\*  
\* \*

*Certes, votre commission ne considère pas que ses propositions régleront entièrement le très grave problème du poids des transferts sociaux. Mais elle a loyalement cherché à apporter sa contribution à la difficile quête des solutions.*

*Elle demeure persuadée que l'existence de ces transferts et leur progression ne peuvent et ne doivent pas être contestées, si l'on veut éviter des convulsions dont les conséquences risqueraient d'être infiniment plus dramatiques.*

#### IV. — Les équipements collectifs, sanitaires et sociaux.

« Le développement des grands services publics civils sera d'autant plus important qu'aura pu être limitée la progression des dépenses militaires et contenue dans des limites raisonnables l'augmentation des dépenses de transfert.

« Dans ce domaine, l'effet des IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Plan a été centré sur les équipements collectifs. Tandis que l'essor de la consommation des ménages représentait la part faite à la satisfaction des besoins individuels par les mécanismes du marché, celui des équipements collectifs a exprimé la volonté d'assurer prioritairement le développement de l'homme lui-même et l'amélioration de son cadre de vie. Il en est ainsi venu à signifier, par excellence, la part de la volonté dans l'élaboration du Plan.

« Mais le bon emploi des équipements existants et la meilleure utilisation des ressources à consacrer à leur développement n'importent pas moins que le montant de ces ressources elles-mêmes.

« Quels que soient, en effet, les crédits d'équipement consacrés à la santé, à l'éducation ou aux transports urbains, jamais ils ne suffiront à satisfaire les besoins existants si des appareillages médicaux coûteux ne sont employés que quelques heures par semaine, si des hôpitaux sont utilisés à usage d'hospices, si les bâtiments scolaires et universitaires restent vides le tiers ou la moitié de l'année ou encore si la circulation et le stationnement des automobiles paralysent les transports collectifs.

« Plus généralement, les équipements ne sont que l'un des moyens, et pas nécessairement le plus important, parmi ceux qui concourent à assurer un service collectif. L'important est la qualité de ce service lui-même. Aussi, convient-il d'intégrer la notion d'équipement collectif dans celle, plus large, de fonction seulement des équipements nouveaux à mettre en œuvre, mais aussi, bien plus qu'il ne l'a fait jusqu'à présent, des améliorations à l'organisation et au fonctionnement mêmes des grands services publics.

« Dans ce domaine, comme dans le secteur productif, ce n'est donc pas simplement une croissance extensive qu'il faut rechercher, mais surtout une croissance « intensive », c'est-à-dire fondée sur la meilleure utilisation d'un montant donné de ressources.

« Pour toutes ces raisons, et aussi parce qu'il recouvre des investissements d'une extrême diversité et dont les évolutions ne peuvent être que très différentes, le volume total des équipements collectifs ne constitue pas un indicateur approprié du développement des fonctions collectives. Plutôt que de fixer un montant global des dépenses d'équipement, le VI<sup>e</sup> Plan s'attachera donc à définir et à garantir des programmes précis dont la localisation et le contenu concourent efficacement à la réalisation des objectifs prioritaires retenus en matière de développement économique et de progrès social. Il apparaît néanmoins que l'ensemble devra marquer une accélération par rapport à l'évolution effective des années 1966-1970 (1).

---

(1) Cf. rapport, page 30.

« En ce qui concerne les équipements collectifs, leur taux de croissance global recouvre des investissements d'une extrême diversité et dont les évolutions ne peuvent être que très différentes. De ce fait, il ne constitue pas, par lui-même, un indicateur approprié du développement des fonctions collectives. Cependant, en raison de l'importance des besoins dans certains secteurs prioritaires, la masse globale des équipements collectifs croîtra plus rapidement qu'au cours de la période 1966-1970, à un taux annuel en volume se situant entre 8,5 et 10 %. La sixième partie de ce rapport, consacrée aux fonctions collectives montre comment le Gouvernement entend mettre en œuvre, dans ce domaine, la priorité donnée à la compétitivité, tout en faisant leur place aux exigences de la solidarité et de l'amélioration des conditions d'existence (1).

« Le passage de la planification d'équipements à celles de fonctions collectives constitue une innovation importante qui doit permettre une action plus efficace, même si toutes les conséquences ne peuvent encore en être tirées. Jusqu'à présent, en effet, les problèmes du développement des biens et des services collectifs ont été abordés dans le plan par le biais des équipements qui servent à les produire. Pour la préparation du VI<sup>e</sup> Plan, les commissions ont été invitées à faire porter leur réflexion sur l'ensemble des éléments — orientations à long terme, objectifs, moyens de toute nature — des politiques à mener dans le secteur qui relève de leur compétence et non seulement des dépenses d'équipement qui ne sont que des moyens parmi d'autres (1).

L'annexe au rapport, annexe qui résume les travaux de la commission de l'économie générale et du financement, indique :

« Les commissions ont été invitées à considérer les fonctions et non plus seulement les équipements collectifs. Au stade actuel des travaux, elles n'y sont encore que partiellement parvenues. »

C'est donc dans des conditions nouvelles que votre Commission des Affaires sociales a été amenée à se pencher sur deux des domaines d'élection de sa compétence : les équipements collectifs sanitaires et sociaux et la politique de la santé qui, conjugués, recouvrent la « fonction collective santé ».

Sans nier l'intérêt intellectuel et l'efficacité que peut avoir, à long terme, cette notion nouvelle, votre commission n'a pas estimé possible, en l'état actuel d'imprécision de cette construction, de se laisser enfermer dans une vue aussi globale du sujet. Elle a encore voulu en étudier séparément les trois composantes :

- la réalisation d'équipements collectifs ;
- leur utilisation qui doit bien sûr être optimale ;
- la politique du coût social de la santé, qu'elle a entendu évoquer essentiellement à l'occasion des transferts sociaux et plus particulièrement de l'assurance maladie.

---

(1) Cf. rapport, page 208.

Le V<sup>e</sup> Plan avait assigné aux équipements collectifs — non compris le logement — un indice global d'accroissement de l'ordre de 154-155. Pour sa part, le secteur sanitaire et social — public et privé à but non lucratif — ne se voyait pas affecté d'un indice de croissance particulier, mais il était prévu que le volume des réalisations — éducation surveillée exclue — devait atteindre 12.650 millions de francs, représentant, pour la part de l'Etat (subventions) 2.950 millions d'autorisations de programme.

*Or, les objectifs du V<sup>e</sup> Plan n'auront été tenus ni pour l'ensemble des équipements collectifs ni plus spécialement pour le secteur sanitaire et social. Le rapport gouvernemental annexé à ce projet de loi de finances pour 1970 annonce qu'en matière d'équipement sanitaire et social le V<sup>e</sup> Plan était exécuté fin 1969 à 82,5 % en francs courants et le serait, fin 1970, à 100,9 %. Mais les chiffres fournis par M. le Ministre de la Santé publique à votre commission de contrôle sur l'état de l'exécution du V<sup>e</sup> Plan en matière sanitaire et sociale font apparaître que le pourcentage de travaux exécutés par rapport au volume de travaux à réaliser était, en francs courants, de 54,31 % à la fin de 1969 et qu'il sera au maximum de 68,46 % à la fin de 1970 (représentant 6.866.776.000 F d'opérations subventionnées). Cette situation inquiétante tient essentiellement à des raisons financières. En effet, la consommation des autorisations de programmes mises à la disposition du Ministère de la Santé publique a été excellente (en 1966 : 96,38 %, en 1967 : 99,04 %, en 1968 : 72,51 % [1], en 1969 : 99 %). Or, il existe dans les services du Ministère de la Santé publique une masse de dossiers, techniquement prêts et en attente de subventions, représentant plus d'un milliard et demi de francs de subventions. Au rythme actuel de l'octroi des autorisations de programme à ce ministère, ce volume représente trois années de crédits. Et nous ne tenons pas compte de la masse des dossiers en cours de préparation, à un stade plus ou moins avancé, dans la France entière, dossiers qui seront à reprendre de fond en comble — tant sur le plan financier que sur le plan technique — lorsque pourra être envisagée pour eux l'époque de la réalisation.*

Le découragement a gagné les maîtres d'ouvrage, collectivités locales et associations à but non lucratif. Alors que les rapports gouvernementaux cherchent, avec cynisme, à faire endosser par

---

(1) Conséquence de la « suspension des visas » par le Ministère des Finances, intervenue en octobre 1968.

les collectivités locales accusées de manquer de dynamisme une large part de responsabilité dans le retard apporté à l'exécution du Plan, les membres du Sénat savent d'expérience que ce sont, au contraire, les responsables locaux qui sont les plus impatientes de voir se réaliser les équipements collectifs indispensables. Et ils font preuve, pour y parvenir, d'une opiniâtreté méritoire qui justifierait plus d'égards.

Que nous apporte le VI<sup>e</sup> Plan ?

Les débats du Conseil économique ayant fait apparaître la nécessité d'un minimum de précisions, le Gouvernement a complété son rapport dans lequel nous relevons :

« En ce qui concerne les équipements collectifs, leur taux de croissance global recouvre des investissements d'une extrême diversité et dont les évolutions ne peuvent être que très différentes. De ce fait, il ne constitue pas, par lui-même, un indicateur approprié du développement des fonctions collectives. Cependant, en raison de l'importance des besoins dans certains secteurs prioritaires, la masse globale des équipements collectifs croîtra plus rapidement qu'au cours de la période de 1966-1970, à un taux annuel en volume se situant entre 8,5 et 10 % (1). »

Votre commission estime que l'équipement sanitaire et social doit recevoir, dans cet ensemble, la part qui lui revient du fait de la criante insuffisance de notre équipement hospitalier, de la nécessité de développer les C. H. U. où l'on peut utiliser les techniques avancées et dispenser l'enseignement médical, de l'obligation où nous nous trouvons de construire des établissements pour personnes âgées non valides, pour malades mentaux et pour débiles profonds, sans parler des hôpitaux ordinaires, des maisons de retraite et des établissements pour handicapés.

Un effort important doit être réalisé au niveau des crédits dès les premières années du VI<sup>e</sup> Plan, en particulier dès 1971, pour tenter de résorber le retard accumulé et pour permettre les réalisations correspondant à la masse des dossiers techniquement prêts.

\*  
\* \*

---

(1) Rappelons que le taux de croissance de ce secteur au cours du V<sup>e</sup> Plan a approché 7,5 %.

**Votre Commission des Affaires sociales vous demandera donc d'abord, en présentant un amendement au rapport, que le VI<sup>e</sup> Plan « comporte des précisions chiffrées minima par grandes catégories d'équipements collectifs, assurant un accroissement global annuel en volume de ces équipements, les projets de loi de finances devant, chaque année, prévoir un montant d'autorisations de programme permettant d'atteindre cet objectif, et en particulier la couverture des besoins sanitaires de l'ensemble de la population. »**

Par ailleurs, votre commission a émis un certain nombre de *souhais et suggestions* :

1° Elle souhaite que la carte sanitaire, dont la mise à l'étude est annoncée depuis si longtemps, soit une réalité à la fin de l'année 1970 et que cette carte s'impose à la fois au Gouvernement comme objectif à atteindre, et aux promoteurs publics et privés comme guide des implantations d'équipements ;

2° Elle souhaite le dépôt rapide d'une véritable loi hospitalière réorganisant le fonctionnement des établissements publics, les coordonnant, coordonnant aussi les équipements publics et privés dans le cadre de la sectorisation et de la régionalisation et harmonisant leur rôle avec celui de la médecine libérale, prévoyant les modes de financement des équipements et les méthodes de calcul du prix de journée dans les établissements publics et privés.

3° Elle souhaite que soit étudiée la prise en charge par l'Etat de la part qui incombe aux régimes de sécurité sociale (environ 300 millions de francs par an actuellement) dans le financement des équipements sanitaires. En effet, la situation financière prévisible du régime général ne lui permettra vraisemblablement plus d'apporter la contribution qu'il fournit depuis 1960, et il est en tout état de cause exclu que cet effort se renforce et suive l'accroissement que nous réclamons des crédits budgétaires annuels. Cela éviterait, par ailleurs, les difficultés nées des actuelles exigences normatives différentes du Ministre de la Santé publique et de la Caisse nationale de l'assurance maladie ;

4° Elle souhaite qu'un effort prioritaire, mais non exclusif, soit fait en faveur des C. H. U. ;

5° Elle souhaite qu'ensuite une priorité certaine soit donnée :

- aux établissements de soins pour les malades mentaux ;
- aux établissements pour personnes âgées invalides ;
- aux établissements pour handicapés et débiles profonds ;
- à l'équipement lourd des établissements existants ;

— à la formation de tout le personnel sanitaire et social (médecins, personnel soignant, assistantes sociales, animateurs), sans lequel les équipements n'auraient aucune chance d'être correctement utilisés ;

6° Elle met l'accent sur la nécessité de réseaux complets et complémentaires d'établissements pour inadaptes moyens et légers, faute de quoi les efforts de réadaptation entrepris risqueraient d'être en grande partie perdus ;

7° Elle souhaite que les hôpitaux généraux à construire conservent une taille modérée (250 à 300 lits), à la fois pour des raisons humaines et pour les besoins d'une gestion raisonnable ;

8° Elle souhaite que les établissements pour personnes âgées soient, dans toute la mesure du possible, construits dans les agglomérations ;

9° Elle suggère que certains sanatoriums actuellement insuffisamment occupés soient transformés en hôpitaux psychiatriques et que certains hôpitaux ruraux, dont l'équipement technique ne répond plus aux exigences actuelles, soient aménagés en maisons de retraite ;

10° En matière d'équipement social, elle insiste sur l'importance des foyers de travailleurs, dont la multiplication rationnelle est indispensable si l'on veut réaliser la mobilité de la main-d'œuvre, la réinsertion des « mutants » et l'accueil humain des immigrants.

11° Elle insiste vivement pour que soient suivies les orientations du Plan en matière de réalisations d'équipements collectifs. Les récents travaux de la Commission de contrôle ont fait ressortir d'inadmissibles distorsions entre les réalisations et les besoins reconnus prioritaires (par exemple dans le secteur des hôpitaux psychiatriques), la difficulté d'obtenir des préfets des renseignements précis sur les équipements réalisés ou en cours, et la criante insuffisance en personnels et en moyens des directions départementales de l'action sanitaire et sociale.

12° Elle demande que soient revues et simplifiées les procédures et les exigences administratives qui se dressent actuellement comme une série d'obstacles difficilement franchissables sur le chemin de la constitution des dossiers des opérations d'équipement à lancer ;

## V. — Conclusions.

« Le progrès doit trouver ses limites dans les bouleversements qu'il entraîne dans la vie des hommes et dont il est vain de croire qu'ils puissent être imposés au nom des seules nécessités économiques et des perspectives de l'avenir (1).

« Il ne suffira certes pas d'un Plan, ni même de plusieurs, pour remédier à des inégalités que des sociétés industrielles plus avancées que la nôtre n'ont pas réussi à résorber de manière satisfaisante. Le VI<sup>e</sup> Plan devra s'attacher à corriger les plus criantes et à essayer d'améliorer le sort de ceux qui vivent en marge du progrès économique et social (2).

« L'accroissement des richesses ne sera ressenti comme un progrès, les disciplines qu'impose la recherche de l'efficacité ne seront acceptées que si la qualité de la vie quotidienne s'en trouve améliorée. Or, cette amélioration n'est pas spontanée ; le progrès technique ne résoud pas tous les problèmes de l'homme au travail quand il ne les aggrave pas ; la concentration urbaine accroît les difficultés de la vie quotidienne et la vie moderne menace l'environnement naturel de dégradations irrémédiables. Le développement économique et social n'aurait pas de sens s'il ne visait, par la solution de ces problèmes, à accroître le bonheur des hommes » (3).

Ces citations traduisent très exactement l'esprit dans lequel votre Commission des Affaires sociales souhaite voir évoluer la politique économique et sociale de la France dans les années à venir.

Croissance économique, certes... mais dans des conditions telles que sa réalisation n'accélère pas trop les mutations économiques et n'écrase pas irrémédiablement les faibles.

Croissance économique, certes... mais en laissant aux équipements collectifs la possibilité de se développer et de couvrir les besoins indispensables de l'ensemble de la population. L'Etat est maître de leur accroissement, c'est le domaine où doit se traduire la part de volonté de la puissance publique.

Croissance économique, certes... mais qui respecte les nécessaires transferts sociaux et assure la solidarité, qui amène les catégories socio-professionnelles à taire certains égoïsmes particuliers. Il ne serait pas acceptable de laisser cohabiter deux « France » : la France de l'activité, du profit et de l'aisance, et la France des vieux, laissés à leur solitude et à leur dénuement, alors qu'ils ont fait le pays dont nous vivons, la France des inadaptés et des handicapés que notre science orgueilleuse n'aura su ni éviter ni sauver, la France des immigrés dont les bras nous sont nécessaires mais que nous savons pas toujours accueillir.

---

(1) Cf. rapport, page 6.

(2) Cf. rapport, page 53.

(3) Cf. rapport, page 71.

Croissance économique, oui certes... mais pas à n'importe quel prix : la compétitivité ne doit pas faire oublier la finalité humaine du développement.

Et la croissance économique n'est, à terme, réalisable que dans une France en excellent état sanitaire ayant retrouvé, dans un climat psychologique de sécurité, une augmentation raisonnable de sa natalité.

## AMENDEMENTS DE LA COMMISSION

Article unique.

**Amendement :** Compléter cet article par la disposition suivante :

... sous réserve que le taux de croissance retenu assure un juste équilibre entre la recherche d'une expansion économique permettant d'atteindre un taux d'emploi optimum et la nécessité de ne pas accélérer les mutations, de les maîtriser et de les accompagner de mesures les rendant supportables.

**Amendement :** Compléter cet article par la disposition suivante :

... sous réserve que le projet de VI<sup>e</sup> Plan comporte des précisions chiffrées minima par grandes catégories d'équipements collectifs, assurant un accroissement global annuel en volume de ces équipements, les projets de loi de finances devant, chaque année, prévoir un montant d'autorisations de programme permettant d'atteindre cet objectif et, en particulier, la couverture des besoins sanitaires de l'ensemble de la population.

**Amendement :** Compléter cet article par la disposition suivante :

... sous réserve qu'un effort particulier soit réalisé pour la construction de logements sociaux locatifs en vue de permettre une politique de la famille, une réelle mobilité de la main-d'œuvre et le logement de certaines personnes âgées.

**Amendement :** Compléter cet article par la disposition suivante :

... sous réserve que le produit des cotisations (au taux de 11,50 %) destinées au financement des prestations familiales demeure en totalité affecté à son objet.

**Amendement :** Compléter cet article par la disposition suivante :

... sous réserve qu'à l'avenir les projets de loi de finances comportent en annexe une présentation des comptes prévisionnels de chacun des régimes sociaux recevant directement ou indirectement une aide de l'Etat ou d'un autre régime.

**Amendement :** Compléter cet article par la disposition suivante :

... sous réserve que soient rapidement assurées à toutes les personnes âgées et à tous les handicapés des ressources au moins égales à la moitié du S. M. I. C.

**Amendement :** Compléter cet article par la disposition suivante :

... sous réserve qu'en matière de salaires un effort particulier soit fait en faveur du S. M. I. C. et des rémunérations les plus faibles.