

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1975.

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 l'orientation préliminaire du VII^e Plan,

Par M. André BOHL,

Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, président ; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, André Bohl, Louis Boyer, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarets, François Dubanchet, Fernand Dussert, Marcel Gangar, Jean Gravier, Louis Gros, Rémi Herment, Michel Labéguerie, Edouard Le Jeune, Hubert Martin, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1685, 1687, 1692, 1693, 1723 et in-8° 288.

Sénat : 366, 384 (1974-1975).

Plan.

TABLE DES MATIERES

	Pages.
I. — Trois problèmes essentiels	3
1. — Une situation démographique préoccupante	3
2. — Un chômage important	6
3. — Trop d'inégalités sociales	8
II. — Vers un meilleur emploi	11
1. — Une plus grande sécurité de l'emploi	11
2. — L'amélioration des conditions de travail	14
3. — Le travail des femmes	18
4. — Les travailleurs immigrés	20
III. — Vers une atténuation des inégalités	21
1. — Les limites de l'égalisation	21
2. — Les transferts sociaux	23
3. — L'environnement et les équipements sociaux	27
Conclusion	30

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis porte approbation d'un rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan.

Très nuancé dans les analyses et les propositions qu'il avance, ce texte porte la marque du climat de crise et d'incertitude économique que connaît actuellement la France, comme la plupart des pays industrialisés. Ces conditions nouvelles — bien différentes de celles qui avaient présidé à l'élaboration du VI^e Plan — rendent particulièrement difficile, mais aussi particulièrement nécessaire, la définition d'une politique sociale cohérente pour les cinq années à venir.

Votre commission a déjà eu l'occasion, lors de l'examen de projets de loi divers, de prendre position sur un certain nombre d'orientations, que l'on retrouve dans le présent projet. Elle s'est attachée plus particulièrement, pour l'étude de ce texte, à rappeler les problèmes essentiels qui se posent ou vont se poser en matière sociale, et à insister sur les deux objectifs que notre pays devrait s'assigner dans le cadre de ce plan : l'amélioration de la situation de l'emploi et l'atténuation des inégalités.

I. — Trois problèmes essentiels.

1. — UNE SITUATION DÉMOGRAPHIQUE PRÉOCCUPANTE

Le maintien d'un dynamisme démographique suffisant est une des conditions majeures du progrès social.

D'un point de vue simplement matériel, la détérioration du rapport actif/retraités compromet à la fois les perspectives d'augmentation des salaires et les possibilités de revalorisation, ou voire de maintien, du niveau des retraites. Plus profondément, on sait que le vieillissement d'une société — suivant une expression d'Alfred Sauvy — entraîne, à terme, « une atrophie de la création ».

Après une longue période de forte natalité, la France a connu, depuis 1964, un vent de récession démographique qui, sauf en 1971, n'a pas cessé depuis.

	NAISSANCES	DECES	EMMIGRATION nette (1).	NATALITE	MORTALITE	MORTALITE infantile.
	(En milliers.)			(Taux pour 1 000 habitants.)		
1964.....	874,2	537,7	145	18,1	10,7	23,4
1968.....	832,8	550,5	100	16,7	11,0	20,4
1969.....	839,5	570,6	150	16,7	11,3	19,6
1970.....	847,7	539,5	180	16,7	10,6	18,2
1971.....	878,6	551,5	145	17,1	10,8	17,2
1972.....	875,1	547,5	109	16,9	10,6	16,0
1973.....	854,9	556,5	120	16,4	10,7	15,4
1974.....	(2) 800	»	»	»	»	»

(1) Les sorties d'étrangers n'étant pas directement observées, ces données ne sont que des ordres de grandeur.

(2) Estimation.

Du 1^{er} janvier 1964 au 1^{er} janvier 1974, la population est passée de 48 059 000 à 52 346 000 personnes. Encore faut-il noter que cet accroissement, comme l'indique le tableau ci-dessus, est dû pour un tiers environ au solde migratoire.

La structure de la population par classe d'âge s'est modifiée assez profondément depuis la guerre.

	1901	1946	1966	1974
Zéro à dix-neuf ans.....	34,2	29,5	34,1	32,3
Vingt à soixante-quatre ans.....	57,3	59,4	53,8	54,5
Soixante-cinq ans et plus.....	8,5	11,1	12,1	13,2
	100	100	100	100

La part des jeunes, qui n'avait cessé d'augmenter, a commencé à diminuer depuis 1966. La part de la population âgée de vingt à soixante-quatre ans recommence à croître avec l'arrivée dans la population active des enfants nés dans les années 1945-1950. Mais cet accroissement ne compense pas celui du nombre des retraités, et il n'est pas durable, étant donné la baisse actuelle de la natalité et de la fécondité.

Le taux de fécondité — qui est l'indicateur le plus significatif du dynamisme démographique — est en effet en baisse constante.

Le « nombre moyen d'enfants par femme » dans les conditions de fécondité de l'année considérée a évolué comme suit :

**Naissances pour 1 000 femmes
en âge de procréer dans les conditions de fécondité de l'année considérée.**

1964	2 902	1970	2 466
1965	2 838	1971	2 481
1966	2 790	1972	2 401
1967	2 643	1973	2 290
1968	2 578	1974 (chiffre provisoire).....	2 100
1969	2 522		

Il y a donc eu — sauf en 1971 — baisse continue de la fécondité. En outre, on constate, depuis 1971, une très forte accélération de cette baisse : 3,2 % en 1972, 4,6 % en 1973 et 8,3 % en 1974.

Cette accélération, observée dans tous les pays d'Europe occidentale, a surpris tous les démographes. L'Institut national de la statistique et des études économiques (I. N. S. E. E.) avait envisagé, dans l'hypothèse la plus défavorable, 895 000 naissances en 1974. Il y en a eu environ 800 000. Le seuil de renouvellement des générations, qui suppose un nombre moyen de naissances par femme égal à 2,1, est encore atteint. Il cessera bientôt de l'être si l'évolution amorcée se poursuit.

Le problème démographique se trouve évoqué dans le projet qui vous est soumis qui définit l'« objectif souhaitable » : « obtenir une progression modérée de la population française grâce à une stabilisation de la fécondité à un niveau voisin de celui qui assure le remplacement des générations et, de préférence, légèrement supérieur ».

Il est proposé, pour réaliser cet objectif, de créer un environnement socio-économique favorable et d'assurer aux familles « des conditions d'existence, de logement et d'emploi qui leur facilitent la présence d'enfants au foyer ».

Votre commission, consciente que, même une politique active ne suffit pas à modifier les comportements en matière démographique, regrette cependant que le texte proposé n'envisage pas de mesures vigoureuses d'incitation à la natalité.

Une politique en ce sens implique non seulement une croissance massive des transferts sociaux en faveur des familles nombreuses à bas ou à moyens revenus, mais — comme l'indique l'Union nationale des associations familiales dans une annexe au rapport de la commission « Inégalités sociales » — une « restructuration de la vie sociale autour de la famille », notamment à partir d'un habitat et d'équipements collectifs adaptés.

2. — UN CHÔMAGE TRÈS IMPORTANT

Alors que l'on s'attendait, au début du printemps, à une légère amélioration de la situation de l'emploi, il semble au contraire que la nette détérioration enregistrée depuis un an s'accroisse.

Le tableau suivant retrace, en données corrigées des variations saisonnières, les offres d'emploi et les demandes en fin de mois.

(En milliers.)

	1974						1975		
	Janvier.	Mars.	Avril.	Juillet.	Septembre.	Novembre.	Janvier.	Mars.	Avril.
Demandes	437	445,2	438,1	460,1	498,5	629,3	698,6	765,7	797,1
Offres	229,9	234,4	236,3	219,8	179,5	132,7	153,9	110,7	106

Si l'on se réfère au dernier chiffre dont votre rapporteur a pu avoir connaissance, celui d'avril 1975, on constate une augmentation des demandes d'emploi supérieure de 80 % par rapport au chiffre du même mois de l'année dernière. Le nombre des offres d'emploi d'avril 1975, en revanche, n'atteint pas la moitié de celui d'avril 1974.

Certes, les chiffres ne traduisent qu'imparfaitement la réalité : les statistiques du chômage ne prennent pas en compte les personnes ayant perdu un emploi et bénéficiaires de la garantie de ressources des travailleurs de plus de soixante ans. Inversement, depuis que l'Agence nationale pour l'emploi a achevé son implan-

tation, les personnes désireuses de travailler — et notamment les femmes — sont beaucoup plus nombreuses à se faire enregistrer comme demandeurs d'emploi.

On constate cependant la même évolution inquiétante en ce qui concerne le nombre des chômeurs secourus : le nombre des bénéficiaires de l'aide publique est passé, de janvier 1974 à janvier 1975 (compte non tenu de ceux qui touchent des allocations du Fonds national de l'emploi ou la garantie de ressources), de 145 400 à 239 300. Le nombre des bénéficiaires de l'assurance-chômage des Assedic est passé, de fin janvier 1974 à fin janvier 1975, de 140 100 à 216 700.

Quant au chiffre des journées de chômage partiel indemnisable, il est passé, aux mêmes mois, de 145 200 à 1 227 500. Encore ces chiffres ne reflètent-ils pas la réalité du chômage partiel, les conditions d'indemnisation de ce chômage étant assez strictes.

La structure du chômage appelle des commentaires encore plus inquiétants.

D'une part, la proportion des jeunes de moins de vingt-cinq ans y est prédominante : on recensait, en avril 1975, plus de 250 000 demandeurs d'emplois dans cette catégorie.

D'autre part, il convient de noter que la diminution du nombre des offres d'emploi a été beaucoup plus rapide que l'augmentation des demandes. On enregistrait (en fin de mois et en données corrigées des variations saisonnières) plus d'une offre pour deux demandes en mars et avril 1974. On relève moins d'une offre pour six demandes en mars et avril 1975. Ces chiffres indiquent que le chômage actuel résulte moins qu'avant d'une simple inadaptation entre les demandes et les offres, et qu'il tient essentiellement au climat de récession économique que nous connaissons actuellement. Même si une politique judicieuse de formation professionnelle permet progressivement de satisfaire toutes les offres d'emploi, le chômage risque de demeurer important.

C'est donc avant tout, dans une reprise de l'activité économique et dans un renforcement de notre appareil de production, en d'autres termes dans la création d'emplois nouveaux, que peuvent être trouvés les moyens d'une résorption progressive du chômage.

Il n'appartient pas à votre commission, dans cet avis consacré aux aspects sociaux du VII^e Plan, de se livrer à des analyses et à des prévisions sur les possibilités réelles d'une reprise. Mais il lui

apparaît que même si l'on retient l'hypothèse la plus favorable envisagée par le Plan : celle d'une croissance de 5,2 % en moyenne pour les années 1973-1980, et d'une croissance de 6,1 % pour la période 1976-1980, la situation de l'emploi restera préoccupante dans les années à venir.

Votre commission estime qu'il n'est pas possible d'admettre d'emblée qu'à la fin du Plan, le nombre des chômeurs — ou plus précisément la population disponible à la recherche d'un emploi — représente de 624 000 à 800 000 personnes.

Prévisions sur la situation de l'emploi en 1980.

	HYPOTHESE 1	HYPOTHESE 2
A. — Main-d'œuvre disponible en 1980.	23 200 000	23 200 000
Hypothèse de croissance annuelle 1976-1980	(1) 6,1 % (5,2 %)	(1) 4,6 % (3,8 %)
B. — Population active occupée.....	22 219 000	21 201 000
Solde A — B.....	981 000	1 999 000
Hypothèse sur le solde :		
a) Contingent	145 000	145 000
b) Chômage (P. D. R. E.)	624 000 à 800 000	960 000 à 1 400 000
c) Retrait d'activité (retraite ou renonciation à travailler)...	212 000 à 36 000	1 000 000 à 450 000
Variation annuelle de l'emploi...	+ 147 000	+ 2 000
Dont :		
Agriculture	— 81 000	— 81 000
Bâtiment et travaux publics....	— 4 000	— 9 000
Industrie	+ 5 000	— 56 000
Transports services communs..	+ 136 000	+ 66 000
Hors branches.....	+ 92 000	+ 92 000

(1) Entre parenthèses le taux correspondant à la période 1^{er} janvier 1974 - 31 décembre 1980.

3. — TROP D'INÉGALITÉS SOCIALES

Les inégalités sociales constituent l'une des préoccupations nouvelles, et l'un des thèmes majeurs de ce VII^e Plan. Une des quatre commissions chargées de la préparation du Plan a été constituée pour étudier cette question.

Certes, la place faite aujourd'hui au problème des inégalités tient pour une part au fait qu'il a été largement abordé au cours de la campagne présidentielle. Mais il s'explique aussi, semble-t-il, par une autre raison. Un taux de croissance élevé permet sinon d'atténuer, du moins de rendre moins perceptibles les inégalités sociales, dans la mesure où le niveau de vie de chaque catégorie s'améliore de toute façon. En période de récession, l'amélioration quantitative du revenu de chacun n'est plus aussi certaine ni automatique. L'attention se porte alors vers la *répartition* du revenu, et l'on voit se manifester une aspiration à l'égalité devant les charges et les efforts qu'implique la situation économique.

En tout état de cause, cette aspiration ne manque pas de fondements objectifs : bien que la commission « Inégalités sociales » se montre d'une grande prudence en ce qui concerne les appréciations chiffrées, elle indique clairement :

— que les inégalités sociales sont considérables dans notre pays : si l'on prend un échantillon de cent ménages « représentatifs », classés de bas en haut dans l'ordre des revenus fiscaux croissants, on constate que le dixième ménage à partir du haut perçoit un revenu dix fois plus élevé que le dixième à partir du bas. Les écarts sont évidemment encore plus nets si l'on compare les deux situations les plus extrêmes ;

— qu'elles ont une ampleur plus grande que dans les pays comparables : sans parler de la Suède ou de la Norvège, souvent citées, on peut noter que l'éventail des salaires français est beaucoup plus ouvert que celui de l'Allemagne ou des Etats-Unis.

Il faut cependant prendre garde, dans de telles comparaisons, à la signification du statut de salarié, qui varie suivant les pays.

Plutôt que les aspects chiffrables de l'inégalité, la commission spécialisée du VII^e Plan s'est attachée à dégager les caractères de ce phénomène.

Les inégalités sociales en France frappent par leur *diversité*. Les écarts de revenus existent non seulement entre les grandes grandes catégories socio-professionnelles — salariés et non-salariés, par exemple, mais aussi à l'intérieur de chaque catégorie. Ils dépendent aussi dans une large mesure de l'importance numérique de chaque foyer (familles nombreuses).

Surtout, les inégalités ne se limitent pas au revenu. Elles se manifestent également :

— devant la maladie et la mort : l'espérance de vie d'un instituteur ou d'un cadre supérieur est nettement plus grande que celle d'un manœuvre ;

— devant les équipements collectifs : le nombre et la proximité de ceux-ci varient beaucoup suivant le lieu de résidence, et sont en général plus nombreux en ville que dans les zones rurales ;

— devant l'éducation et la culture : malgré les efforts de démocratisation de l'enseignement, certains diplômes, donc certaines professions, demeurent dans une large mesure réservés à des catégories socio-professionnelles moyennes ou aisées ;

— devant le loisir : en 1973, par exemple, 84 % des cadres supérieurs ou des membres des professions libérales ont pu prendre des vacances d'été, contre 76 % des cadres moyens, 55 % des artisans et commerçants, 44 % des ouvriers et 14 % des exploitants agricoles.

Les inégalités sociales ont également un caractère *cumulatif* : le plus défavorisé sur le plan du revenu l'est aussi, bien souvent, sur d'autres plans, tels que l'accès à la culture ou les conditions de travail. Ce phénomène est particulièrement sensible dans les zones rurales, où les inégalités ci-dessus énumérées sont encore accrues par les difficultés de transport.

On a vu se constituer peu à peu une catégorie nouvelle, celle des « exclus ». Plus ou moins large selon l'acception qu'on lui donne, elle comprend des personnes dont les situations sont très diverses : immigrés, handicapés, inadaptés sociaux, personnes âgées à bas revenus, femmes seules chargées de famille, mais qui ont un point commun : celui d'être défavorisées dans presque tous les domaines et de se trouver, par ce fait même, marginalisées.

Plus généralement, la commission chargée d'étudier les inégalités sociales observe : « Un certain nombre de Français ne disposent pas du niveau minimum de ressources financières et culturelles pour leur assurer une existence satisfaisante, alors que, à l'autre bout de l'éventail des situations, certains possèdent des avantages en quantité telle que la question de leur justification économique et sociale peut se poser. »

II. — Vers un meilleur emploi.

« Offrir un emploi satisfaisant à tous ceux qui désirent travailler » est un des objectifs prioritaires définis par le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan, qui lie étroitement sécurité de l'emploi et amélioration des conditions de travail.

1. — UNE PLUS GRANDE SÉCURITÉ DE L'EMPLOI

Le droit à l'emploi, consacré par le Préambule de la Constitution, est un des plus difficiles à faire passer dans les faits. La sécurité de l'emploi constitue pourtant la revendication primordiale de tous les salariés.

Le présent projet envisage plusieurs hypothèses susceptibles de conduire à une résorption progressive du chômage.

La limitation du nombre de travailleurs immigrés, préconisée par certains, peut jouer un certain rôle en la matière. Le Gouvernement s'est d'ailleurs implicitement engagé dans cette voie en bloquant, il y a un an, toute immigration nouvelle. Il ne paraît ni possible ni souhaitable d'aller plus loin.

D'une part, les travailleurs étrangers employés sur notre sol bénéficient, comme il est normal, des mêmes droits et protections que les nationaux, notamment en ce qui concerne le licenciement.

D'autre part, il n'est pas évident que les emplois rendus vacants par ces travailleurs seraient rapidement occupés par des Français : les travaux pénibles, fastidieux, souvent mal rémunérés, sont de plus en plus rejetés par ces derniers.

Cependant, dans la mesure où les sorties de travailleurs étrangers risquent de s'accélérer du fait de la conjoncture économique française et ne sont plus compensées par des entrées, il est probable que de nouveaux emplois se trouveront dégagés.

La réduction du temps de travail — qu'il s'agisse d'une diminution de l'horaire hebdomadaire ou d'un abaissement de l'âge de la retraite — offre des perspectives plus intéressantes.

L'action sur la durée hebdomadaire du travail présente l'avantage d'être entièrement bénéfique sur le plan social. Le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan envisage pour 1980 un passage à quarante heures de la durée hebdomadaire. Il est permis

de se demander si ce passage ne devrait pas s'effectuer plus rapidement, et surtout s'il ne conviendrait pas d'aller plus loin dans les branches, notamment industrielles, où le travail est particulièrement pénible. Il est possible, cependant, que la réduction de la durée légale ne se traduise pas par une diminution de la durée réelle, mais seulement par le paiement d'un plus grand nombre d'heures supplémentaires.

L'abaissement de l'âge de la retraite est également envisagé, mais de façon nuancée, par le projet, qui parle simplement d'« assouplissement du passage à la retraite ». Cette mesure appelle en effet des commentaires plus prudents.

Votre commission estime tout d'abord qu'il ne doit s'agir en aucun cas d'une mise à la retraite plus précoce, et que la liberté de choix des intéressés doit dans tous les cas être respectée.

Il serait inacceptable que soit écarté de la production un travailleur physiquement apte à garder son emploi et psychologiquement désireux de poursuivre son activité professionnelle. Ce qui se produit, en fait, actuellement, pour la plupart des chômeurs de plus de soixante ans, doit apparaître comme un pis-aller, et non comme une solution.

En outre, il faut se garder de mesures rigides et définitives, qui sembleraient opportunes en période de sous-emploi, mais risqueraient de s'avérer néfastes si une reprise importante de la production se produisait. Ajoutons que l'abaissement de l'âge de la retraite aboutit à détériorer encore un peu plus le rapport actifs/inactifs, et retentit par là sur le niveau de vie général de la population.

Dans cette optique, les auteurs du présent projet préconisent :

— une progression des taux des retraites qui donne aux intéressés une possibilité réelle de choix quant à l'âge de la cessation d'activité. Beaucoup de travailleurs, en effet, ne conservent leur emploi au-delà de l'âge de soixante ans que pour s'assurer une retraite suffisante ;

— un déplafonnement des durées d'activité prises en compte, particulièrement intéressant pour les travailleurs manuels, qui commencent souvent à travailler très tôt.

En outre, le projet envisage des dispositions permettant une transition plus souple de l'activité à temps plein à la retraite, notamment par l'introduction de la possibilité d'une double liquidation de celle-ci.

Enfin, le rapport sur l'orientation préliminaire du Plan insiste sur la nécessité de favoriser les créations d'emploi. Deux mesures récentes, prises par le Gouvernement, vont déjà en ce sens.

Un décret du 5 juin a institué des primes d'incitation à la création d'emplois. Il concerne toutes les entreprises affiliées à l'U. N. E. D. I. C., à l'exception des sociétés de travail temporaire et de celles qui, à compter du 5 juin, licencieront pour cause économique un ou plusieurs salariés. Tout nouvel emploi intéressant, soit un jeune de moins de vingt-cinq ans, soit un chômeur inscrit depuis plus de six mois, soit un jeune homme cherchant un emploi à l'issue du service militaire, donnent lieu, pour l'employeur, au versement d'une prime fixée à 500 F ou à 300 F suivant que l'emploi est créé avant le 1^{er} octobre 1975 ou avant le 30 novembre de la même année.

Un second décret du 5 juin 1975 institue des « contrats d'emploi-formation », qui peuvent être proposés jusqu'au 31 décembre aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, pour une période au moins égale à six mois. Pendant cette période — où l'intéressé ne peut être licencié, sauf pour des motifs disciplinaires — l'employeur s'engage à faire bénéficier le co-contractant d'un stage de formation ou d'adaptation à temps plein ou partiel dans l'entreprise ou à l'extérieur. L'entreprise reçoit en contrepartie une indemnité fixée à 30 % du S. M. I. C. pendant la période de six mois suivant la date d'effet du contrat, et au montant du S. M. I. C. pendant la durée effective du stage.

Ces mesures n'ont évidemment de sens que si elles s'inscrivent dans une politique de développement des investissements créateurs d'emplois. Le projet qui vous est soumis opte clairement en faveur d'une telle orientation. Il note fort justement, d'ailleurs, que si la situation économique actuelle affecte indiscutablement le niveau de l'emploi, les politiques destinées à améliorer cette situation tendant, en revanche, à une relance de l'emploi. En effet, le redressement économique implique une consommation judicieuse et sélective d'énergie et de capital. Or les investissements destinés à économiser ces deux nouveaux biens rares sont en eux-mêmes créateurs d'emplois. A cet égard, l'objectif économique et l'objectif social du Plan, loin de se contredire, se complètent.

L'ensemble des mesures envisagées permettra sans doute une certaine diminution du chômage. Cependant, les travailleurs sans emploi resteront nombreux, au moins au début de la période de

mise en œuvre du VII^e Plan. Aussi convient-il de porter une attention accrue à l'atténuation des effets du chômage. Votre commission, sur ce point, ne peut que réitérer les observations formulées à l'occasion de la dernière discussion budgétaire : le système actuel d'aide aux chômeurs, qui combine les aides publiques et les prestations d'origine conventionnelle (Assedic), demeure trop complexe et contraint inutilement les intéressés à des démarches multiples pour percevoir des allocations ayant en fait le même objet. La création d'un système unique fusionné, associant l'Etat et les partenaires sociaux, apparaît nécessaire.

Par ailleurs, votre commission continue de s'inquiéter de la tendance des Pouvoirs publics à se décharger sur l'U. N. E. D. I. C. de la gestion et du financement d'un nombre croissant d'interventions à but social. Les institutions conventionnelles doivent avoir pour rôle de compléter et de parfaire les mécanismes légaux, et non de les suppléer.

Enfin, on ne peut qu'enregistrer avec déception la portée limitée de « l'indemnité d'attente » créée l'automne dernier, et qui devait permettre d'assurer à tous les travailleurs licenciés pour motif économique un revenu égal à 90 % de leur salaire antérieur pendant un an. Une interprétation plus que restrictive des textes, combinée avec les retards rendus inévitables par l'alourdissement des tâches de l'U. N. E. D. I. C., a abouti à priver en fait de cette prestation complémentaire beaucoup de chômeurs qui pensaient légitimement pouvoir en bénéficier : d'après les renseignements communiqués sur ce point à votre rapporteur, le nombre des bénéficiaires de l'allocation supplémentaire d'attente serait, fin mai, inférieur à 60 000.

2. — L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

On assiste depuis quelques années à une diversification des revendications touchant aux conditions de travail. Si l'aspect matériel — hygiène et sécurité, horaire, rémunérations — demeure prédominant, d'autres aspirations se font jour, qui tendent à faire reconnaître aux travailleurs des possibilités de promotion et des moyens d'expression nouveaux.

a) *Revaloriser les métiers manuels.*

On déplore fréquemment la désaffection croissante des Français pour les métiers manuels.

Il est exact que beaucoup de travailleurs, notamment parmi les plus jeunes, préfèrent s'orienter vers les métiers du secteur tertiaire.

Cette situation est génératrice d'un double déséquilibre : au niveau du marché de l'emploi, elle est à la source d'une inadaptation persistante entre offres et demandes ; humainement, elle tend à transformer notre pays en une société de « cols blancs » faisant appel à des immigrés plus défavorisés pour occuper les emplois rejetés par les Français.

De tels déséquilibres pourraient être évités si les conditions de travail propres à la plupart des métiers manuels étaient revalorisées. Cette revalorisation devrait se manifester sur trois plans :

— *Les conditions matérielles du travail* : l'hygiène et la sécurité.

Si les statistiques les plus récentes marquent une certaine diminution du nombre des accidents du travail, ceux-ci demeurent fréquents. Il convient que les progrès de la réglementation, le développement de procédures donnant à l'Inspection du travail et aux Comités d'hygiène et de sécurité des moyens d'intervention immédiate en cas de danger, conduisent les employeurs à donner dans tous les cas la priorité aux impératifs de sécurité. Le coût d'une plus grande sécurité se trouve toujours compensé par une amélioration du climat dans l'entreprise, avec des effets bénéfiques sur le taux d'absentéisme et sur la productivité. On ne peut à cet égard que se féliciter de la campagne nationale lancée récemment par le Conseil national du patronat français en vue d'une prévention des accidents du travail.

La prévention doit également être développée dans le cadre de la médecine du travail, dont le rôle demeure sous-estimé et les effectifs insuffisants.

— *Les horaires.*

Il conviendrait de reconsidérer certains aspects qui, s'ils ne sont pas le fait des seuls métiers manuels, s'y retrouvent souvent : le développement du travail posté, qui désorganise la vie familiale et affecte la santé physique et l'équilibre psychologique des travailleurs, devrait être limité aux activités et aux entreprises où il est techniquement indispensable (sidérurgie par exemple). Il doit être compensé par des suppléments de rémunération et par une augmentation du temps de congé.

En outre, on constate que la durée hebdomadaire moyenne du travail est généralement plus élevée dans l'industrie que dans le secteur des services. Cette discrimination de fait est d'autant plus illogique que les conditions du travail industriel (bruit, cadences) sont souvent les plus pénibles.

Votre commission considère qu'il conviendrait de mener, parallèlement à un abaissement généralisé de la durée du travail, une réduction sélective du temps de travail dans les professions où celui-ci est particulièrement éprouvant.

— *Les rémunérations.*

« Le niveau de la rémunération que chacun titre de son travail devrait refléter la valeur que la société accorde à ce travail. » Cette phrase du projet vise tout particulièrement les métiers manuels, jugés utiles économiquement, mais socialement peu considérés. Il apparaît indispensable de prévoir pour ces travailleurs, dès l'entrée dans la vie active, des salaires qui ne les pénalisent pas par rapport aux professions du secteur tertiaire, et surtout d'élargir nettement leurs possibilités de promotion. L'éventail des salaires dans les professions manuelles est trop resserré.

L'insertion des salaires de cette catégorie de travailleurs dans les grilles de rémunérations de la fonction publique ou des conventions collectives entraîne un recours à des méthodes de primes ou de rémunérations accessoires. Il serait préférable d'intégrer ces rémunérations dans le salaire proprement dit.

Par ailleurs, la différence de rémunération entre le début et la fin de carrière devrait être plus importante qu'elle ne l'est actuellement.

b) *Réformer l'entreprise.*

La réforme de l'entreprise, qu'il s'agisse de la redistribution des pouvoirs au sein de celle-ci ou de l'enrichissement des tâches confiées aux travailleurs, est passée au premier plan de l'actualité.

Le projet de loi observe que « le cadre souvent très contraignant imposé aux travailleurs devrait être assoupli, autant que le permettent les exigences techniques et les contraintes de compétitivité », et qu' « une certaine capacité d'autonomie devrait être reconnue dans l'organisation de leur vie de travail ». Les négociations entamées dans ce domaine entre représentants du patronat et confédérations syndicales se sont avérées décevantes et ont montré les

difficultés qui s'opposent en France à l'instauration d'un système de « cogestion ». Cependant, il semble que l'on puisse s'engager dès maintenant dans une double direction :

— octroi de larges pouvoirs d'information aux représentants des salariés, tant sur l'organisation de la production que sur les perspectives économiques ou sur les problèmes financiers de l'entreprise ;

— remise en cause, chaque fois que cela est possible, d'une répartition des tâches qui aboutit au « travail en miettes ». Il est probable, si l'on se réfère aux expériences tentées en ce sens en Scandinavie, que la productivité n'aura pas à en souffrir : la libération des capacités d'initiative des travailleurs, en même temps qu'elle favorise l'épanouissement personnel des intéressés, améliore la qualité du travail.

c) Développer la formation professionnelle durant toute la vie de travail.

La formation professionnelle et la formation permanente sont des conditions essentielles pour la réalisation des deux objectifs évoqués plus haut, et peuvent jouer un rôle notable pour une meilleure adaptation des offres et des demandes d'emploi.

Des efforts considérables ont été entrepris dans ce domaine dans le cadre du VI^e Plan, tant de la part de l'Etat que de celle des entreprises. Il s'agit moins, aujourd'hui, d'accroître le volume des fonds publics ou privés consacrés à la formation que d'améliorer l'utilisation de ceux-ci.

Votre commission a déjà eu l'occasion de souligner l'inadaptation du système éducatif aux exigences actuelles de la vie professionnelle, et même au contenu des formations qui précèdent l'entrée dans la vie active. Il apparaît nécessaire, sans remettre en cause le principe d'un enseignement général commun à tous les jeunes Français, d'orienter un peu plus le système éducatif vers la vie économique et sociale concrète. Les progrès de la scolarisation ont eu parfois une conséquence paradoxale : beaucoup de jeunes gens, nantis d'un diplôme, se retrouvent sans possibilité d'emplois correspondant à leurs aptitudes et à leurs aspirations. Le système scolaire doit également aider et conseiller les jeunes dans le choix d'un métier.

Il existe également une inadéquation persistante entre les formations professionnelles dispensées et les emplois offerts. Combien de jeunes, sortant d'une école professionnelle, titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle ou même d'un diplôme de niveau plus élevé, découvrent à leur arrivée sur le marché du travail que leur qualification n'est pas « demandée » ?

Même lorsque les intéressés trouvent un emploi correspondant à leur formation, ils sont souvent déconcertés par le fossé qui existe entre ce qu'ils ont appris ou ce qu'ils souhaitent, et les conditions réelles, tant techniques que sociales, du travail industriel.

Une étude constante de l'évolution et des perspectives du marché du travail devrait permettre d'éviter que des formations, souvent assez poussées et assez spécialisées, soient dispensées et acquises en vain. Il y a là un gaspillage économique et humain auquel il importe de mettre fin.

Plus généralement, votre commission insiste pour que la formation professionnelle soit plus sélective et vise plus particulièrement :

— certaines catégories de travailleurs : jeunes, handicapés, adultes contraints à une reconversion par la conjoncture économique de leur région ou de leur profession ; la formation doit être un instrument privilégié de la mobilité professionnelle ;

— certains métiers pour lesquels existe ou risque d'apparaître un déficit de main-d'œuvre.

Enfin, on ne peut qu'approuver les dispositions du projet relatives à la nécessité d'un réexamen de la répartition des tâches, des responsabilités et du financement de la formation entre les entreprises et l'Etat. Les fonds en cause sont devenus très importants, et il apparaît indispensable de rationaliser et de coordonner les utilisations qui peuvent en être faites. Il conviendrait, en particulier, de veiller à ce que la formation permanente bénéficie aux plus défavorisés, notamment aux travailleurs manuels.

3. — LE TRAVAIL DES FEMMES

Les femmes occupent une place importante dans le monde du travail. Huit millions d'entre elles, représentant 38,4 % de la population active, exercent une activité professionnelle.

Le pourcentage des femmes travaillant à l'extérieur augmente depuis plusieurs années. Il est supérieur à 50 % pour les femmes de vingt-cinq à cinquante-cinq ans. Le travail féminin a toujours existé. Mais ses motivations semblent avoir évolué.

Les motivations d'ordre économique demeurent certes prédominantes. Le travail de la femme est une obligation dans beaucoup de foyers, où il apparaît comme le seul moyen de faire face aux charges afférentes à l'entretien de la famille ou, en tout cas, d'assurer à celle-ci un niveau de vie convenable.

Mais des motivations nouvelles se font jour, qui jouent un rôle de plus en plus important. Un certain nombre de femmes travaillent non pas par nécessité financière, mais pour s'assurer une indépendance économique ou à des fins d'épanouissement personnel.

Cette évolution s'explique notamment :

— par les progrès de la scolarisation, qui suscitent chez les femmes un désir d'utiliser les connaissances acquises ;

— par les données nouvelles de la vie familiale : les enfants sont souvent retenus à l'école toute la journée, le mari occupe parfois un poste continu ; la femme ne se trouve plus, comme par le passé, occupée à plein temps par les soins du ménage et l'éducation des enfants.

Aussi faut-il s'attendre à ce que le nombre de femmes au travail, malgré le chômage actuel, aille en croissant. Il est donc particulièrement nécessaire de définir une politique cohérente en la matière.

Votre commission considère, en premier lieu, que le niveau des salaires et l'importance des transferts sociaux doivent être tels que le travail ne soit jamais une obligation pour les femmes, en tout cas pour celles qui sont mères de famille. Les tâches et les responsabilités du foyer, qui jouent un rôle essentiel au regard de la qualité de la vie, sont suffisamment importantes en elles-mêmes pour qu'une femme ait le droit de s'y consacrer exclusivement.

Même sur le plan économique, le salaire de la femme est bien souvent absorbé en grande partie par les dépenses qu'entraîne son absence du foyer (garde des enfants).

En revanche, il faut donner aux femmes qui choisissent de travailler les moyens d'exercer pleinement cette liberté. La maternité ne doit pas y faire obstacle. Votre commission considère

qu'il faut multiplier les aménagements destinés à rendre conciliables les responsabilités familiales et la vie professionnelle, notamment en ce qui concerne le temps de travail. Elle insiste, en outre, pour que soient poursuivis les efforts en faveur d'une véritable égalité des sexes en matière de formation professionnelle, d'embauche et de rémunération.

4. — LES TRAVAILLEURS IMMIGRÉS

Malgré leur nombre (près de deux millions) et leur implantation dans la plupart des secteurs de la production, les travailleurs étrangers demeurent une catégorie de travailleurs souvent défavorisée par rapport aux nationaux.

Le Gouvernement, en même temps qu'il suspendait l'immigration, s'est engagé à mettre en œuvre une nouvelle politique de l'immigration.

Cette politique, définie depuis plusieurs mois et brièvement rappelée dans le présent projet, repose sur quelques options essentielles :

— *Une coopération avec les pays exportateurs de main-d'œuvre.*

L'immigration est trop souvent envisagée du seul point de vue du pays d'accueil. Or beaucoup de pays d'immigration s'orientent aujourd'hui dans une politique de réintégration progressive des travailleurs contraints de s'expatrier quelques années. Il importe qu'à l'issue de leur séjour en France, les travailleurs étrangers repartent dotés d'une formation professionnelle véritable et d'une qualification qui puisse être utilisée dans leur propre pays. Aussi le projet préconise-t-il la passation avec les pays d'origine de conventions qui jettent les bases d'une coopération réelle et aillent au-delà de la simple exportation de main-d'œuvre.

Cette option doit se concrétiser prochainement par des actions dites « de formation-retour » remplissant, suivant les cas, l'une des finalités suivantes :

— perfectionnement du travailleur dans un secteur où il a déjà été employé ;

— conversion, lorsqu'il s'agira de répondre à des qualifications rurales alors que les candidats au retour auront travaillé surtout dans l'industrie durant leur séjour en France ;

— acquisition d'une nouvelle qualification correspondant aux besoins d'un projet précis de développement dans le pays d'origine.

— *Une politique axée sur l'accueil des travailleurs migrants.*

La suspension de l'immigration a permis de reléguer, sinon au second plan, du moins à leur juste place, les préoccupations touchant au contrôle de l'immigration. L'accent est enfin mis sur l'accueil des migrants. A cet égard, on ne peut que se féliciter des mesures prises récemment et tendant à autoriser les familles à rejoindre le chef de famille régulièrement installé en France. Cette mesure, incluse dans les dispositions visant à suspendre l'immigration, était en effet, sur le plan humain, difficilement acceptable.

On ne peut qu'approuver également le projet de constitution progressive d'un réseau de bureaux et d'antennes d'accueil, d'information et d'orientation des immigrés. Ce réseau devra être implanté sur tout le territoire dès la fin de l'année. Les travailleurs immigrés seront informés des activités de ces organismes, au fonctionnement duquel ils seront d'ailleurs associés.

Enfin, sans préjudice des actions générales qui peuvent être menées en ce domaine, une action spécifique doit être menée pour le logement des travailleurs immigrés. Cette action doit permettre non seulement d'offrir aux intéressés des conditions d'habitat décentes, mais encore de mettre fin à la concentration systématique des logements de travailleurs immigrés dans les mêmes zones des villes.

III. — Vers une atténuation des inégalités.

1. — LES LIMITES DE L'ÉGALISATION

Si l'existence d'inégalités sociales et la nécessité de les réduire ne sont guère contestées, des divergences nombreuses apparaissent quant à la portée à donner à cette double affirmation.

Elles se situent d'abord au niveau de l'appréciation des inégalités. Celle-ci varie en effet suivant les éléments que l'on souhaite prendre en compte.

Envisagée sous le seul angle des *rémunérations*, l'évaluation des inégalités est relativement aisée. Il est possible, au prix de quelques recherches sur les rémunérations des non salariés — dont la connaissance exacte pose quelques problèmes — de comparer les revenus que chacun, quels que soient sa catégorie socio-professionnelle et le secteur où il exerce son activité, tire de son travail. On constate alors aisément que de nombreuses professions parti-

culièrement utiles à la société demeurent sous-rémunérées : il en est ainsi non seulement pour les travailleurs de beaucoup d'entreprises industrielles, mais encore pour certains employés des services publics, en particulier ceux des collectivités locales. L'appréciation des inégalités devient beaucoup plus délicate si on l'envisage dans l'optique du revenu global, en ajoutant aux rémunérations les diverses prestations en espèce ou en nature qui les accompagnent, les prestations sociales, ainsi que les revenus tirés du patrimoine.

Votre commission estime qu'il faut avoir en la matière une optique plus large encore et prendre en considération, au-delà du revenu, *des éléments qualitatifs de la vie sociale* :

- habitat et environnement, notamment urbain ;
- durée et pénibilité du travail ;
- intérêt de l'emploi exercé ;
- accès à l'éducation et à la culture.

Seule une telle optique permet de cerner au plus près les réalités sociales. Mais les éléments qu'elle prend en compte ne sont pas tous quantifiables et rendent, sinon vaines, du moins hasardeuses, les tentatives d'évaluation systématique des inégalités dans notre pays.

Aux divergences concernant l'appréciation des inégalités s'ajoutent celles qui portent sur le degré d'égalisation souhaitable.

Le rapport de la commission « Inégalités sociales » note justement que « dans tout individu coexistent une tendance à accepter l'inégalité et une tendance à la refuser ». D'une enquête réalisée récemment, en France, sur les jugements des Français face aux inégalités de rémunérations et de revenus en général, il ressort que plus des trois quarts des personnes interrogées jugent les inégalités normales. En revanche, la plupart souhaitent qu'elles soient rendues moins amples. Votre commission fait sienne ce jugement nuancé : le dynamisme d'une société repose en partie sur les espérances que chacun peut avoir d'améliorer ses conditions d'existence dans tous les domaines, notamment dans celui de l'activité professionnelle.

En revanche, il apparaît indispensable *d'assurer au maximum l'égalité des chances au départ*. Celle-ci ne peut devenir une réalité que si l'on accepte de remettre en cause les différences excessives de revenu, de statut, ou de situation entre les Français.

Les moyens qui permettent de réaliser cet objectif sont très divers.

Une réforme de la fiscalité doit jouer en ce domaine un rôle majeur. Le rapport soumis à votre examen marque un infléchissement intéressant de la politique fiscale : il suggère, en effet, une certaine diminution de la part des impôts indirects au profit de celle de l'impôt sur le revenu. Le relèvement de la part de cet impôt s'effectuerait non pas à travers une accentuation de sa progressivité — déjà importante — mais par la prise en compte de gains tels que les plus-values en capital et par une lutte contre la fraude fiscale.

Votre commission s'est attachée plus particulièrement à deux aspects également déterminants de l'atténuation des inégalités et qui entrent plus directement dans sa compétence : les transferts sociaux et l'accès aux équipements collectifs.

2. — LES TRANSFERTS SOCIAUX

Le présent projet ne consacre que peu de développement aux problèmes de la protection sociale. Ses suggestions apparaissent dans une certaine mesure en retrait sur les intentions manifestées par le Gouvernement en ce qui concerne l'instauration d'un système de protection sociale commun à tous les Français. Votre commission a jugé opportun, tout en analysant les propositions concrètes contenues dans l'orientation préliminaire du Plan, de rappeler ce que doivent être les grandes lignes d'une politique des transferts sociaux dans les années à venir.

La généralisation de la Sécurité sociale.

Près de deux millions de personnes, dans notre pays, ne bénéficient pas de protection sociale — sinon, pour un tiers d'entre elles, dans les conditions coûteuses et limitées de l'assurance volontaire.

Plus nombreuses encore sont les catégories qui ne bénéficient que d'une protection sociale incomplète. En faire une liste exhaustive dépasserait le cadre de ce rapport.

On peut cependant citer quelques exemples particulièrement frappants.

En ce qui concerne l'assurance maladie obligatoire, les titulaires de l'allocation vieillesse en demeurent exclus. Les veuves de commerçants et d'artisans, alors qu'elles ont droit à une pension de reversion dès l'âge de cinquante-cinq ans doivent attendre dix ans de plus pour y être affiliées.

En ce qui concerne les prestations familiales, il existe des lacunes peut-être plus nettes encore :

— les Français vivant à l'étranger en sont privés ;

— les ressortissants des Départements d'Outre-Mer ne bénéficient que de quatre prestations familiales sur dix. Encore, n'est-ce même pas le cas pour certaines catégories, telles que les travailleurs indépendants ou les chômeurs.

Enfin, il n'est pas utile d'insister sur les inégalités nombreuses qui apparaissent au niveau des prestations vieillesse.

Le Gouvernement s'est engagé, aux termes de l'article premier de la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974, à parfaire, d'ici au 1^{er} janvier 1978, la généralisation qui n'est, pour l'instant, qu'amorcée.

Votre commission insiste pour que l'on ne se limite pas à cet objectif. Une véritable généralisation implique une certaine égalisation, permettant à chacun de bénéficier d'une protection de base identique.

Une telle orientation suppose, à terme, une certaine remise en cause de la multiplicité des régimes existants. A cet égard, la commission ne peut que renouveler le souhait qu'elle a formulé l'année dernière à l'occasion du débat sur la compensation : il conviendrait que soient étudiées dès maintenant les étapes d'une unification progressive de tous les régimes. En attendant, il apparaît indispensable de supprimer les distorsions qui subsistent entre les régimes, notamment les régimes non légaux. La liberté et l'autonomie de gestion de ces régions ne doivent avoir pour conséquence le maintien d'inégalités sans fondement véritable.

Le problème de l'égalisation de la protection sociale apparaît particulièrement aigu en ce qui concerne les *Français à l'étranger*. Le développement de nos exportations, qui est un des objectifs prioritaires du Plan, implique que beaucoup de Français, techniciens ou cadres spécialisés notamment, acceptent de s'expatrier

quelques années. Il est donc indispensable d'aligner leur protection sociale sur celle des autres Français, et de ne pas se contenter, comme le suggère le présent projet, d'« un réexamen du statut des travailleurs français à l'étranger, notamment en ce qui concerne la protection sociale et l'emploi au retour ».

Des prestations plus sélectives.

Le présent projet observe justement que les prestations sociales n'ont pas pour finalité principale la redistribution des revenus.

Mais, dans la mesure même où leur objectif est de parer aux risques sociaux, elles ont forcément des conséquences sur la répartition du revenu et contribuent à une égalisation de conditions de vie des différentes catégories.

Le rapport sur l'orientation préliminaire du Plan suggère d'insister sur cet aspect et d'aller vers une sélectivité plus grande des prestations.

L'efficacité sociale des interventions serait renforcée si elles étaient concentrées sur les catégories les moins favorisées.

Cette orientation n'est pas entièrement nouvelle. Le relèvement notable du minimum vieillesse et les efforts engagés en faveur des handicapés s'y inscrivent déjà. Elle serait cependant retenue pour d'autres prestations. Le projet suggère, par exemple, d'ici quelques années, une suppression du ticket modérateur de l'assurance maladie pour les personnes ou les catégories les plus démunies de ressources. Cette idée emporte la pleine adhésion de votre commission.

Il est cependant un domaine où la sélectivité de prestations s'impose plus encore : celui de la politique familiale.

Une différenciation plus grande des prestations pourrait intervenir :

— suivant le nombre et l'âge des enfants : le projet envisage opportunément, sur ce point, de « compenser davantage les charges liées à la présence d'enfants en bas âge ou nombreux » (à partir du troisième enfant) ;

— suivant le revenu des familles : deux suggestions sont émises en ce domaine ; l'une consisterait à soumettre l'attribution

des prestations à des conditions de ressources, l'autre à maintenir l'égalité des prestations, mais à les inclure dans le revenu imposable.

Votre commission est favorable à une utilisation combinée de ces différentes méthodes, sans que soit remis en cause le principe d'un minimum de prestations commun à tous. C'est surtout, semble-t-il, pour les améliorations futures qu'une plus grande sélectivité de prestations devrait intervenir.

Les cotisations.

Le problème, évoqué depuis plusieurs années, du déplafonnement des cotisations de Sécurité sociale est assez précisément abordé par le présent projet, qui suggère une suppression de plafonds pour les prestations dont le montant n'est pas limité en fonction du revenu (prestations en espèces de l'assurance maladie, prestations familiales). Les cotisations représenteraient non plus une part dégressive, mais une part proportionnelle du gain des cotisants, salariés ou non.

Votre commission n'est pas hostile à une évolution en ce sens. Elle fait cependant observer qu'il y a quelque contradiction à envisager parallèlement une modulation de prestations en fonction du revenu et une proportionnalité absolue des cotisations. Il conviendra donc, pour chaque prestation, de retenir seulement l'une de ces deux orientations, à moins de remettre en cause le principe de notre politique de protection sociale selon laquelle la redistribution des revenus n'est pas l'objet essentiel de cette politique.

En outre, si un déplafonnement était mis en œuvre, il devrait faire l'objet d'une large consultation des organismes et des groupes sociaux concernés et s'échelonner sur une période assez longue, afin d'éviter un brusque alourdissement des charges supportées par chacun. Pour les non-salariés, en particulier, le déplafonnement devrait, dans certains cas, être précédé d'une révision éventuelle du barème des cotisations actuellement payées, qui sont souvent déjà très élevées.

Enfin, on ne peut qu'approuver la réserve formulée expressément par le projet en ce qui concerne les cotisations-vieillesse : pour celles-ci, le maintien du plafonnement qui conditionne l'existence des régimes de retraites complémentaires et le niveau des prestations servies s'impose incontestablement.

3. — L'ENVIRONNEMENT ET LES ÉQUIPEMENTS SOCIAUX

Les équipements sociaux et, plus généralement, les services collectifs qui contribuent à la qualité de la vie doivent jouer un rôle essentiel dans l'atténuation des inégalités.

Le rapport sur l'orientation du VII^e Plan insiste surtout sur une *meilleure adaptation et une meilleure qualité* des équipements et des services. Cette option est bonne, mais il conviendrait de mettre également l'accent sur le *développement* de ces services.

Le niveau des investissements sociaux ne doit pas être déterminé exclusivement en fonction de la conjoncture ou des perspectives économiques.

Ces investissements, en effet, ne constituent pas seulement une charge pour l'économie : ils peuvent, en particulier, contribuer de façon non négligeable à la réduction du chômage.

Le programme détaillé des efforts à entreprendre dans chaque secteur sera envisagé dans la deuxième phase de préparation du Plan. Mais on peut d'ores et déjà indiquer sur quels points les efforts devraient être concentrés plus particulièrement.

Les investissements à caractère sanitaire.

Les investissements de santé sont presque exclusivement axés sur les soins et ne portent que secondairement sur la prévention.

Votre commission estime qu'il conviendrait, au contraire, de donner à celle-ci la priorité sur la thérapeutique.

Les Pouvoirs publics et les organismes de Sécurité sociale se sont engagés dans cette voie depuis quelques années, mais avec des précautions et des lenteurs excessives.

Il apparaît indispensable de mettre en place des unités de prévention :

— dans les écoles : la médecine scolaire, malgré quelques efforts par endroits, demeure dramatiquement insuffisante ; c'est pourtant là que pourrait intervenir la détection la plus précoce, donc la plus efficace ;

— sur les lieux de travail : la médecine d'entreprise est loin d'avoir la place qui devrait lui revenir ; les réglementations existant en la matière sont à peine appliquées. Votre commission

souhaite qu'un rôle fondamental soit donné au médecin du travail, notamment en ce qui concerne les conditions de travail. Des visites régulières au sein de l'entreprise permettraient, en ce domaine, un contrôle efficace et adapté.

En ce qui concerne les équipements de soins proprement dits, le projet de loi indique que « les équipements lourds indispensables seront mieux valorisés dans le cadre d'un dispositif d'ensemble qui articulera mieux les actions coûteuses et spécialisées et les opérations légères et polyvalentes ».

Votre commission insiste pour qu'il soit porté une attention particulière à la dimension optimale des établissements qui doivent, autant que possible, demeurer à l'échelle humaine.

Elle souhaite que soit poursuivie la politique actuelle de modernisation des équipements anciens, à condition que celle-ci soit précédée d'une étude attentive du coût de chaque opération, qui apparaît, dans certains cas, très élevé. Le rajeunissement des installations anciennes ne doit être entrepris que lorsqu'il apparaît, même à long terme, véritablement préférable à la création d'unités nouvelles.

La politique du logement.

Une politique active du logement doit permettre de réduire les inégalités, nombreuses et particulièrement ressenties, qui subsistent en ce domaine.

La construction de logements sociaux, dotés d'un environnement destiné à éviter la formation de cités-dortoirs, doit être accélérée tant pour combler les retards pris dans le cadre du VI^e Plan que pour faire face aux nouveaux besoins.

L'accent doit être mis sur la qualité du logement ; les normes actuelles ne correspondent pas toujours aux exigences et aux aspirations nouvelles de l'habitant.

Cette action doit être complétée par un effort de rénovation des habitations anciennes, souvent occupées par des familles à bas revenus.

Votre commission insiste pour que cet effort de rénovation ne soit pas limité aux grandes agglomérations et s'étende aux cam-

pagnes, où il apparaît au moins aussi nécessaire. Les normes d'hygiène et de confort doivent être les mêmes pour toutes les catégories de la population.

La réalisation de ces objectifs exige que des facilités soient accordées en matière de crédit destiné à financer les logements sociaux.

Enfin, votre commission approuve les intentions formulées par le projet quant à une meilleure modulation de l'allocation logement en fonction de la situation réelle de chaque ménage. Elle souhaite que le Gouvernement s'engage plus résolument dans une politique d'aide aux jeunes ménages désireux de s'installer. La politique du logement et la politique familiale sont en effet indissociables.

Le fonctionnement des équipements et services sociaux.

Votre commission souhaite qu'un effort particulier soit engagé, dans le cadre du VII^e Plan, en vue d'accroître l'efficacité économique et sociale des services et équipements collectifs.

L'évaluation et surtout la localisation des besoins ne font pas toujours l'objet d'une étude préalable suffisante. Il s'ensuit des erreurs d'implantation, qui entraînent une sous-utilisation de l'équipement en cause.

Cette remarque vaut particulièrement pour les crèches mais elle peut s'appliquer aussi à d'autres types d'établissements.

En outre, la création des équipements et services collectifs implique un effort d'information, qui n'est que rarement entrepris actuellement, en direction des catégories d'usagers auxquelles ces équipements ou services sont destinés. Les personnes âgées — souvent isolées — les populations d'origine étrangère — du fait d'une mauvaise connaissance de notre langue — ignorent bien souvent l'existence de services correspondant pourtant à leurs besoins et créés pour eux. L'information doit d'ailleurs se poursuivre au sein même de l'établissement. On ne peut, à cet égard, qu'approuver une suggestion émise par la commission « Inégalités sociales » du VII^e Plan et tendant à institutionnaliser cette fonction d'information : dans chaque service collectif, un fonctionnaire, de niveau assez élevé, aurait pour mission de fournir aux usagers les

renseignements et explications nécessaires sur le fonctionnement du service, mais aussi de recueillir les observations et propositions des usagers sur les améliorations souhaitables.

Enfin, votre commission souhaite que les usagers et le personnel des services et équipements sociaux soient étroitement associés au fonctionnement des établissements.

Une participation de cette nature, même si elle est parfois difficile à mettre en œuvre, contribuerait à éviter bien des critiques et bien des conflits et à améliorer notablement l'efficacité des équipements et des services.

Conclusion.

Le rapport sur les orientations préliminaires du VII^e Plan marque une volonté de poursuite du progrès social grâce à une croissance aussi importante que possible.

La traduction de cette volonté dans les faits suppose la réalisation d'un certain nombre de conditions à propos desquelles votre commission souhaite formuler quelques remarques.

Votre commission insiste, en premier lieu, sur la nécessité de marquer plus clairement encore la primauté des finalités sociales de la croissance économique, par une politique de création d'emplois et par le développement des services collectifs.

La seconde remarque est d'ordre psychologique.

La perception des faits par l'homme n'est pas toujours conforme à la réalité. Cette difficulté provient de l'insuffisance de l'information, de la complexité croissante des réglementations, de la disponibilité plus ou moins grande des hommes à recevoir l'information. Elle peut être surmontée grâce, notamment, aux procédures de concertation prévues par la seconde phase d'élaboration du Plan. Ces méthodes doivent permettre d'éviter que les problèmes ne se règlent à travers des affrontements. L'évolution économique et sociale ne pourrait être que compromise par cette lutte, dont les paramètres ont d'ailleurs évolué : aux rapports simples, entre Capital et Travail, se sont substitués des rapports complexes mettant en jeu, également, les consommateurs et ceux qui, sans être détenteurs de capital, ont un rôle dirigeant dans l'économie.

Le troisième point que votre commission souhaite évoquer concerne la famille qui, par sa réalité économique et humaine, appelle la définition d'une politique positive. Dans la famille, se trouvent posés tous les problèmes sociaux, médicaux, humains, relatifs aux contraintes du travail, aux besoins en équipements collectifs. Une volonté plus marquée de simplifier les prestations et d'en augmenter le montant permettrait de lever certaines hypothèques. Les transformations de la société qui affectent la famille devraient être mises à profit pour réformer ses conditions de vie.

Enfin, votre commission voudrait consacrer une dernière remarque à l'aménagement du territoire.

L'équilibre entre les régions doit être sauvegardé. Les créations d'emplois, les implantations d'équipements collectifs doivent être déterminées après une analyse rigoureuse des besoins et en tenant compte des données psychologiques nouvelles : les hommes de cette fin de siècle sont mieux scolarisés, expriment des besoins plus nombreux et sont habitués à vivre dans la croissance. Il convient de ne pas privilégier une activité ou une région sans tenir compte des conséquences de ce choix sur les régions voisines.

Cette remarque met en évidence les difficultés qu'implique une décentralisation des responsabilités. Une telle décentralisation est nécessaire, mais elle n'a de sens que si elle s'accompagne d'une évolution parallèle des ressources financières. Or la décentralisation s'est trop souvent traduite, dans le passé, par un désengagement financier de l'Etat.

Votre commission s'est efforcée, au cours de ce rapport, de définir les grandes lignes d'une politique donnant la primauté au social. Elle souhaite vivement que le Gouvernement s'en inspire et écoute avec attention les remarques et suggestions formulées par les élus, au niveau national comme au niveau local. L'expansion économique et le progrès social, qui vont de pair dans le cadre de ce VII^e Plan, ne peuvent être réalisés qu'avec la participation de tous.