

N° 378

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

*Au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi ADOPTÉ
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE portant approbation du VII^e Plan de
développement économique et social.*

Par M. André BOHL,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de: MM. Marcel Souquet, président; Lucien Grand, Jacques Henriet, 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, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarets, François Dubanchet, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Pierre Tajan, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2346, 2350.

Sénat : 374, 375, 376, 377 (1975-1976).

Plan. — *Action sanitaire et sociale - Artisanat - Artisans - Emploi - Enfance inadaptée - Enseignement - Etablissements d'hospitalisation, de soins et de cures - Famille - Formation professionnelle et promotion sociale - Hôpitaux - Logement - Sécurité sociale (généralités) - Travail (conditions du) - Travail (durée du) - Travail (inspection du) - Vieillesse.*

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — L'emploi et les conditions de travail	7
II. — La vie sociale et la famille	19
III. — La santé	27
IV. — La Sécurité sociale	43
Amendements présentés par la Commission	47

MESDAMES, MESSIEURS,

Marquer clairement la primauté des finalités sociales de la croissance, tel était le souhait essentiel formulé l'an passé par votre Commission des Affaires sociales lors de l'examen du projet de loi sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan.

Profondément convaincue qu'il n'est pas de progrès économique digne d'être prôné, recherché, atteint, s'il n'a pour objet le mieux-être de chacun des membres du corps social, votre Commission souhaite retracer dans le présent avis ses préoccupations fondamentales pour les cinq années que couvre le VII^e Plan.

Plus que le choix entre un programme à terme relativement court et l'évolution progressive vers une nouvelle croissance, c'est le souci de la qualité des relations entre les hommes et la recherche d'une société harmonieuse qui doit constituer l'objectif dominant.

Certes, nous ne méconnaissons pas que, dans une économie comptant près d'un million de chômeurs, des mesures à portée immédiate doivent être prises, aussi la préparation de l'actuel plan est-elle particulièrement délicate. Mais, plutôt que d'établir des projections économiques artificielles qui risquent fort d'être démenties par les faits dans l'avenir, le Plan doit, selon nous, s'attacher à la mise en œuvre de grandes options sociales.

Nous approuvons ainsi l'avis du Conseil économique et social qui affirme que « la croissance n'est pas une fin en soi et n'a de justification qu'au service de l'homme. Plus que les précédents, le VII^e Plan devra donc prendre en compte les aspirations des Français vers les « aménités » de la vie et affirmer sa volonté de conduire de front une politique de progrès économique et un effort réel d'amélioration des conditions de vie.

« L'expérience des plans précédents a démontré, s'il en était besoin, qu'on ne peut se reposer sur le seul accroissement du produit national brut pour assurer les équilibres fondamentaux et notamment le plein emploi, pour satisfaire l'aspiration des Français à de meilleures conditions de vie pour assurer une réduction des inégalités. »

Ces préoccupations se placent dans le droit fil du projet de loi, voté il y a un an, sur les orientations du VII^e Plan. Nous souhaitons que les intentions, alors manifestées, soient mises en œuvre

et que « la nouvelle croissance » ne cède pas devant « l'impératif industriel ».

L'objectif prioritaire doit consister dans une action vigoureuse contre le chômage et pour le retour au plein emploi, en application pure et simple des dispositions constitutionnelles selon lesquelles chacun « a le droit d'obtenir un emploi ».

Il apparaît évident à votre Commission que le taux de croissance retenu pour la période 1975-1980, de 5,5 à 6 % par an, ne suffira pas à assurer le plein emploi, et que des actions spécifiques conduites dans les domaines de la formation professionnelle, de la revalorisation du travail manuel, de la durée du travail et de l'âge de la retraite devront être vigoureusement conduites pour éviter un nombre insupportable de chômeurs.

Votre Commission considère qu'il faut par ailleurs intensifier les actions qui réduisent les inégalités, accroissent les grands services collectifs et sociaux, mettent en œuvre une nouvelle politique familiale et améliorent le cadre de vie, puisque au-delà de la crise conjoncturelle actuelle, on discerne une évolution vers de profondes transformations de nos modes de vie, de consommation et de production.

Afin de réaliser ces prévisions, vingt-cinq « programmes d'action prioritaire » nous sont proposés. Il s'agit d'une innovation qui répond au souci de donner une réalité financière aux objectifs. Mais ils ne constituent qu'un « noyau dur » de la dépense publique, une précision plus affinée étant difficile à atteindre dans une période de cinq ans.

Le secteur social est concerné pour un montant de crédits de l'ordre de **vingt-cinq milliards** pour cinq ans. Ce chiffre donne une idée de la très relative importance de ces programmes, si on le compare au total des budgets de l'Etat, puisqu'au cours du VII^e Plan ce total budgétaire sera de l'ordre de 1.400 milliards de 1975. Il est donc souhaitable que ces « noyaux » soient accompagnés chaque année de crédits très substantiels, car tels qu'ils sont chiffrés, leur incidence ne peut être que marginale et très insuffisante pour faire face à la conjoncture et aboutir aux effets recherchés.

L'étude, par votre Commission des Affaires sociales, du projet de loi portant approbation du VII^e Plan, a été précédée de très larges auditions qui ont donné lieu à de fructueux échanges de vues.

C'est ainsi que votre Commission a entendu :

Mme Veil, Ministre de la Santé ;

M. Durafour, Ministre du Travail ;

M. Ripert, Commissaire au Plan d'équipement et de la productivité ;

M. de Marcillac, Chef du service des Affaires sociales du Plan

et les présidents de commissions ou comités compétents dans le domaine social :

- M. Pierre Delmon, Président du Comité travail-emploi ;
- M. Roland Lebel, Président du Comité revenus et transferts ;
- M. le Professeur Etienne, Président de la Commission santé assurance maladie ;
- Mme Puhl-Demange, Présidente de la Commission vie sociale.

Ainsi informés sur les dispositions incluses dans le Plan dans le domaine social, nous pouvons cependant regretter vivement que des développements importants et constructifs ne soient pas consacrés à un problème vital auquel nous serons confrontés dans un proche avenir, celui de l'équilibre de la Sécurité sociale.

Nous voudrions faire observer par ailleurs que certaines décisions anticipent sur les dispositions qui nous sont ici soumises. C'est ainsi qu'un projet de loi sur la prévention des accidents du travail est en cours de discussion devant les Assemblées, c'est ainsi encore que d'importantes dispositions concernant les conséquences sociales de l'aménagement du territoire — implantations d'activités tertiaires, primes de développement régional par exemple — ont été mises en œuvre avant la consultation du Parlement. Ces dispositions, données à titre d'exemple, vident le Plan d'une partie de sa substance. Dans ces conditions, votre Commission estime qu'il eût été préférable qu'un document unique retrace ce que sera l'évolution vers la France de 1980.

Les développements qui vont suivre s'attachent à montrer comment les fruits du potentiel du pays pourront être répartis pour le mieux-être de tous.

I. — L'EMPLOI ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL

La reprise économique observable depuis plusieurs mois n'a pas encore produit d'effets notables sur la situation de l'emploi.

(En milliers.)

	1975								1976			
	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juillet	Sept.	Nov.	Janv.	Fév.	Mars	Avril
Demandes	»	»	698,6	727,5	834,9	884,9	882,4	925,6	928,2	925	951,7	944
Offres	»	»	153,9	121,7	105,7	102,5	105,3	99,2	110,2	110,1	121,9	129,4

Le tableau ci-dessus qui retrace, en données corrigées des variations saisonnières, les demandes et les offres d'emplois enregistrées en fin de mois, relève que les demandes d'emplois se sont simplement stabilisées : moins nombreuses en février qu'en janvier, elles ont à nouveau augmenté en mars, et le chiffre d'avril, qui marque une certaine baisse, demeure nettement supérieur à celui de février. Encore faut-il préciser que les progrès observés tiennent pour une part à une simple remise à jour des fichiers, certains demandeurs d'emplois ayant été éliminés comme ne satisfaisant pas aux conditions requises.

Quant aux offres d'emplois, elles ont connu depuis le début de l'année une croissance plus nette et plus régulière, due surtout à la forte reprise de l'activité dans certaines branches, comme l'automobile.

Ce décalage que l'on observe entre l'évolution de la situation économique et celle de l'emploi s'explique en partie par des raisons conjoncturelles. Beaucoup d'entreprises se sont efforcées, au cours des deux dernières années, d'éviter au maximum les licenciements, et ont préféré diminuer les horaires de travail. C'est pourquoi la réduction du chômage partiel est beaucoup plus sensible que celle du chômage total.

En outre, le niveau de l'embauche dépend en grande partie des anticipations des chefs d'entreprises, de leur appréciation des possibilités futures du marché. Or, beaucoup d'entre eux préfèrent se

montrer prudents et attendent que la reprise annoncée se confirme et se généralise.

Mais la conjoncture économique n'explique pas tout. Deux phénomènes importants contribuent à limiter les possibilités d'une réduction rapide du chômage.

Le premier est d'ordre démographique : pendant la période d'exécution du VII^e Plan, les départs à la retraite concerneront les classes creuses, nées au cours de la Première Guerre mondiale. Les entrées dans la vie professionnelle concerneront au contraire les générations nombreuses des années 1955-1960.

Le second phénomène, plus durable, tient à l'inadéquation croissante entre emplois offerts et emplois demandés. Le VII^e Plan, ainsi que les travaux du Comité de l'emploi et du travail qui ont contribué à sa préparation, contient sur ce point une analyse intéressante. Il indique qu'« à côté d'un nombre limité de postes hautement qualifiés, l'industrie, et même le secteur tertiaire, ont tendance, en effet, à proposer une proportion élevée, sinon accrue, d'emplois banals constitués de tâches répétitives et parcellaires, qu'une main-d'œuvre sans qualification peut tenir. Au contraire, du côté de la demande, l'élévation du niveau de culture générale et de connaissance des travailleurs implique un relèvement de la qualité des tâches à remplir ».

Cette analyse des causes économiques, démographiques et sociologiques du sous-emploi actuel n'est pas sans conséquences sur la définition des remèdes à y apporter.

D'une part, dans la mesure où le VII^e Plan fait expressément du plein emploi une priorité, il devient évident que seule une politique volontariste, axée directement sur l'emploi, peut permettre de satisfaire à cette priorité. Une politique de « laisser-faire », qui compterait sur la reprise économique pour résorber le chômage, connaîtrait de graves mécomptes et laisserait subsister, sous une forme simplement atténuée, la situation actuelle.

D'autre part, dans la mesure où l'on reconnaît que le chômage actuel est lié au fait que certains types de travaux sont désormais refusés par la population, l'amélioration des conditions de travail, au sens le plus large du terme, apparaît comme un des moyens essentiels de réalisation du plein emploi.

Cette réalité a été longtemps masquée par un recours massif à des travailleurs étrangers, moins réticents devant l'exercice de professions pénibles et peu rémunérées. Le VII^e Plan, de même que les « orientations préliminaires » soumises l'année dernière à votre Commission, dénoncent les inconvénients d'une telle solution : socialement, elle conduit au paradoxe actuel, qui fait que neuf cent

mille chômeurs coexistent avec près de deux millions de travailleurs étrangers. Économiquement, elle freine le progrès technologique, la possibilité de disposer d'une main-d'œuvre peu coûteuse dispensant les entreprises, dans certains secteurs, de réaliser les investissements nécessaires à une meilleure productivité.

Ajoutons que moralement, enfin, l'image d'une société réservant les tâches qualifiées et valorisantes à ses nationaux, et s'en remettant à des travailleurs originaires de pays plus défavorisés pour les travaux de qualité inférieure, n'apparaît guère satisfaisante.

Dans cette optique, le VII^e Plan propose une stabilisation de l'immigration, et n'envisage un nouvel appel à la main-d'œuvre extérieure que dans des cas exceptionnels, « résultant d'accords avec les pays d'origine et répondant à des besoins nettement déterminés ». Il va de soi que ce changement d'attitude — qui se manifeste depuis le mois de juillet 1974, où a été décidée une suspension de l'immigration — n'implique nullement une remise en cause des droits des travailleurs déjà installés dans notre pays.

Cette conception relativement nouvelle de la politique de l'emploi aboutit à la définition de quelques grandes orientations, qui se traduisent par trois programmes d'action prioritaire.

1. Les principales orientations.

La réduction de la durée hebdomadaire du travail.

Bien qu'il opte pour une diminution des temps de travail, le VII^e Plan témoigne d'une grande prudence en la matière, qu'il s'agisse des objectifs ou des moyens mis en œuvre pour les réaliser.

Les objectifs, en effet, sont modestes : il est prévu de réduire à quatre heures, d'ici à 1980, l'écart séparant la durée maximale de la durée moyenne. Aucune allusion n'est faite, sur ce point, à une limitation du système dit des « heures d'équivalence », bien que le Parlement, à l'occasion de la récente discussion de la loi relative à la réduction de la durée maximale du travail, ait obtenu que ce problème soit traité au plus tôt.

Votre Commission le regrette. Mais elle se félicite du principe d'un passage, d'ici à 1980, à l'organisation en cinq équipes, au lieu de quatre, du travail en continu, d'une extension du régime du repos hebdomadaire de deux jours consécutifs, et de l'octroi de repos compensateurs aux heures supplémentaires effectuées, qui fait l'objet d'un projet de loi actuellement en discussion devant le Parlement.

Quant aux moyens envisagés pour réaliser ces objectifs, ils apparaissent bien insuffisants. L'intervention du législateur en matière de durée hebdomadaire n'est envisagée — de façon d'ailleurs implicite — que pour la durée maximale. Pour le reste, qu'il s'agisse de l'abaissement de la durée moyenne ou du resserrement de l'éventail des horaires partiqués dans les différentes branches, le Plan s'en remet à la négociation entre les partenaires sociaux. Cette prudence, même si elle se justifie par la nécessité de protéger les possibilités d'expansion de secteurs en difficulté, ou déficitaires en main-d'œuvre, apparaît excessive dans un pays où la durée du travail est une des plus élevées d'Europe, et où aucun abaissement de la durée légale n'a été réalisé depuis quarante ans.

L'assouplissement des conditions de passage à la retraite.

L'abaissement de l'âge de la retraite ne saurait constituer une panacée pour la résorption du chômage. Il n'est pas évident, en effet, que les emplois libérés soient susceptibles d'être immédiatement occupés par des demandeurs d'emploi. En outre, l'âge du passage à la retraite doit résulter d'un choix individuel des intéressés, certains étant désireux, en effet, de poursuivre une activité professionnelle le plus tard possible.

Enfin, si à court terme la faible importance numérique de la classe d'âge concernée rend économiquement et financièrement très supportables des mesures d'abaissement, elles risqueraient de poser des problèmes à moyen et long termes, quand les classes d'âge nombreuses de l'après-guerre atteindraient cinquante-cinq ou soixante ans.

Il n'en est pas moins vrai que beaucoup de travailleurs — en particulier les hommes, dont l'espérance de vie demeure très inférieure à celle des femmes — ne dépassent que de très peu, voire n'atteignent pas, l'âge exigé actuellement pour la retraite à taux plein. La conscience qu'ont les intéressés de cette réalité statistique, même s'ils ne la formulent pas, explique en partie que l'abaissement de l'âge de la retraite demeure une revendication essentielle. Il conviendrait donc de s'engager résolument dans un processus de revalorisation des retraites susceptible de permettre, au moins pour les métiers les plus pénibles, une cessation d'activité professionnelle à cinquante-cinq ou soixante ans.

A cet égard, votre Commission ne peut que souscrire aux objectifs définis par le Plan :

- aménagement de la progression des taux de pension au-delà de soixante ans ;

- introduction d'une possibilité de liquidation en deux temps de la pension et ouverture aux travailleurs âgés d'une faculté de moduler leur temps de travail selon leur convenance ;

- déplafonnement — jusqu'à quarante-deux ans d'ici à 1980 — des durées d'activité prises en compte.

L'amélioration des conditions de travail.

Dans la mesure où le VII^e Plan rejette, sauf exception, tout nouvel appel à l'immigration et ne prévoit même pas de compenser les départs volontaires de travailleurs étrangers, l'amélioration des conditions de travail devient, en même temps qu'un moyen de faire progresser la qualité de la vie, une des clefs du plein emploi.

Trois aspects sont évoqués :

- *l'accroissement de la sécurité du travail*, qui fait l'objet d'un important projet de loi actuellement en discussion, doit demeurer ou devenir un objectif prioritaire. Trop d'entreprises continuent d'appliquer de façon approximative les règles de sécurité, les faisant passer après les impératifs de productivité ;

- *la réduction de la pénibilité des tâches* passe à la fois par une réduction des nuisances et par un meilleur aménagement des postes de travail. L'ergonomie doit avoir sa place dans l'ensemble des établissements et des branches, et ne pas se limiter aux entreprises importantes. Il serait à cet égard souhaitable de renforcer le rôle et les moyens de la médecine du travail ;

- *l'enrichissement des tâches* doit être poursuivi. Le VII^e Plan indique simplement que les expériences réalisées dans certaines entreprises seront encouragées. Votre Commission souhaiterait que l'Etat, qui emploie de nombreux travailleurs, joue en la matière le rôle pilote qui doit être le sien et que l'on passe, dans certaines branches, du stade expérimental à celui de la généralisation.

En outre, on peut regretter que le VII^e Plan ne fasse guère référence à l'aménagement des horaires de travail, qui n'est que très peu développé dans notre pays.

Toutes ces mesures pourraient contribuer à rendre plus attractifs les emplois aujourd'hui refusés par les Français. Mais elles ne seront efficaces que si elles vont de pair avec une réduction notable de la durée du travail et, surtout, avec une augmentation sensible des rémunérations ; sur ce dernier point, votre Commission a pris connaissance avec attention des observations du Comité de l'emploi et du travail, qui constate :

— que, malgré un certain resserrement ces dernières années, l'éventail des salaires demeure plutôt plus ouvert en France qu'à l'étranger et que l'ouvrier français se trouve relativement défavorisé, à cet égard, par rapport à l'ouvrier allemand, belge, hollandais ou luxembourgeois. Peut-être ne faut-il pas chercher beaucoup plus loin l'explication de la désaffection qui frappe les emplois industriels, en particulier les moins qualifiés d'entre eux ;

— que les disparités de rémunérations selon les branches d'activités sont considérables, comme l'indique le tableau ci-dessous, qui retrace l'évolution du rapport entre les salaires moyens, dans chaque branche, et les salaires moyens dans l'ensemble de la population ouvrière.

Position relative des branches par rapport à la moyenne dans la population ouvrière en 1954, 1967 et 1972.

	RAPPORTS entre le salaire moyen dans la branche et le salaire moyen dans l'ensemble de la population ouvrière		
	1954	1967	1972
Pétrole et carburants liquides	1,50	1,79	1,72
Eau, gaz, électricité	1,40	1,37	1,39
Spectacles	1,28	1,23	1,32
Industries polygraphiques	1,26	1,33	1,30
Industries du verre	1,03	1,11	1,20
Industries chimiques	1,12	1,15	1,17
Transports	1,12	1,19	1,17
Production des métaux	1,17	1,12	1,16
Banques, assurances, agences	1,49	1,17	1,16
Combustibles minéraux solides	1,19	1,26	1,14
Extraction de minerais divers	1,15	1,14	1,10
Industries mécaniques et électriques	1,15	1,07	1,07
Papier carton	0,97	0,98	1,02
Céramique et matériel de construction	0,94	0,97	0,99
Commerces non alimentaires	0,86	0,95	0,95
Bâtiment, travaux publics	0,90	0,95	0,94
Industries agricoles et alimentaires	0,91	0,92	0,94
Professions libérales et services administratifs privés	0,90	0,92	0,94
Commerces alimentaires	0,86	0,88	0,90
Industries diverses	0,88	0,86	0,87
Bois et ameublement	0,81	0,83	0,85
Textile	0,81	0,77	0,84
Cuirs et peaux	0,75	0,71	0,77
Habillement	0,69	0,63	0,69
Hygiène et services domestiques	0,74	0,66	0,68

Si l'on considère les deux points extrêmes du tableau, on constate que la branche la plus favorisée, celle du pétrole et des carburants liquides, connaît un niveau de salaire supérieur de plus de 70 % à la moyenne et équivalent à presque deux fois et demie celui de la branche « hygiène et services domestiques », qui est la plus défavorisée. De même, le fait que les salaires du bâtiment et des travaux publics se trouvent en-dessous de la moyenne des salaires ouvriers explique sans doute en grande partie le faible pourcentage des travailleurs français dans cette branche.

Ces inégalités de rémunérations apparaissent d'autant plus excessives qu'elles se cumulent souvent avec des inégalités analogues au plan de la durée et des conditions matérielles du travail.

L'amélioration des conditions d'accès aux emplois.

L'Agence nationale pour l'emploi demeure excessivement cantonnée dans sa fonction d'assistance aux chômeurs et de fourniture d'emplois peu qualifiés. Il apparaît, à cet égard, nécessaire :

- d'améliorer la connaissance du marché de l'emploi, grâce à des contacts plus fréquents et plus systématiques avec les entreprises ;
- d'approfondir les études entreprises quant à la composition exacte de la catégorie des demandeurs d'emploi. Même si la très grande majorité de ceux-ci sont réellement à la recherche d'un travail, des exceptions regrettables demeurent, qui font obstacle, tant à notre connaissance des problèmes du chômage qu'à la mise en œuvre de solutions satisfaisantes. On ne peut, à cet égard, qu'approuver la suggestion faite par le Comité de l'emploi et du travail en vue de la constitution d'un comité de « Sages » chargé d'étudier ce problème d'une façon exhaustive ;
- de renforcer le rôle d'information et de conseil professionnel déjà dévolu à l'Agence, mais qu'elle n'exerce qu'imparfaitement.

Ces objectifs ne peuvent être atteints que si les tâches de pure et simple assistance qui accaparent l'activité de l'A.N.P.E. sont simplifiées et rationalisées.

Comment ne pas déplorer, sur ce point, le retard mis par l'Etat et les « partenaires sociaux » à mettre en place un régime unifié d'aide au chômage ? Il nous faut d'ailleurs reconnaître que ce retard est essentiellement imputable à l'Etat, qui se refuse à accroître l'aide publique à un rythme sinon équivalent, du moins comparable, à celui de l'augmentation des prestations de l'assurance chômage.

Enfin, l'amélioration des conditions d'accès aux emplois suppose une plus grande adaptation des actions de l'association pour la formation professionnelle des adultes aux besoins réels des demandeurs d'emploi, ainsi qu'une série de mesures en direction des jeunes, qui rencontrent souvent des difficultés pour s'insérer de façon satisfaisante dans le monde du travail.

Votre Commission déplore que le VII^e Plan ne fasse aucune référence à une catégorie particulièrement importante de demandeurs d'emploi : celle des handicapés, dont les difficultés d'accès à une vie professionnelle aussi proche que possible de la normale se trouvent décuplées par la conjoncture actuelle. On sait que la priorité d'emploi prévue en faveur des handicapés par la loi de 1957 n'est que très imparfaitement respectée, que le nombre des ateliers protégés, des centres d'aide par le travail, demeure notamment insuffisant. Le fait qu'une loi d'orientation en faveur des personnes handicapées ait été adoptée l'année dernière ne justifie nullement le silence du Plan sur un problème aussi fondamental. Bien au contraire : reconnaître à un nombre croissant de handicapés la qualité de « travailleur », avec les droits et obligations qui s'y rattachent, n'a guère de signification si un programme cohérent de préparation à la vie professionnelle n'intervient pas pour faciliter l'insertion des intéressés dans le monde du travail.

La formation professionnelle.

Même si le chômage résulte moins que par le passé d'un niveau de formation insuffisant, ou inadapté, le développement de la formation, initiale ou continue, demeure doublement indispensable. Le Plan opte à la fois pour un effort de formation générale — afin que les travailleurs soient en mesure de s'adapter aisément aux mutations technologiques ou économiques — et pour une meilleure correspondance entre le système éducatif et l'enseignement professionnel.

Des actions particulières doivent être menées en direction des travailleurs manuels, qui n'ont, à l'heure actuelle, que très peu de possibilités de « carrière » et de promotion au service des entreprises.

La création d'emplois.

Le rapport sur les orientations préliminaires du VII^e Plan suggérerait, de façon un peu vague, le développement des investissements créateurs d'emplois. Depuis 1975, cette politique s'est traduite surtout par des actions purement conjoncturelles, telles que les « contrats emploi-formation » ou les primes à la création d'emploi.

Le VII^e Plan témoigne d'un certain approfondissement de cette réflexion, notamment en posant le principe du réemploi sur place, chaque fois que cela est économiquement possible, des personnes privées d'emploi, et en liant étroitement la politique de l'emploi et celle de l'aménagement du territoire. Les implantations d'entreprises seront particulièrement encouragées dans les régions les plus défavorisées sur ce plan — Ouest, Sud-Ouest, Massif central — et plus généralement dans les petites agglomérations.

Une telle optique implique que l'on redonne à la petite et moyenne entreprise, à l'artisanat, une place que la crise économique leur a fait perdre dans bien des cas.

Peut-être faudrait-il remettre en cause, également, un système de prélèvement social ou fiscal qui pénalise lourdement les entreprises créatrices de main-d'œuvre.

En ce qui concerne les secteurs créateurs d'emplois, le VII^e Plan apparaît cependant doublement décevant.

En premier lieu, il ne fait pas à l'industrie la place qui, selon votre Commission, devrait lui revenir. Il est prévu de créer 225.000 à 250.000 emplois pendant les années 1976-1980, soit juste de quoi retrouver ou dépasser légèrement le niveau de population active industrielle antérieur à la crise.

Votre Commission n'est pas compétente pour se prononcer sur l'aspect économique d'un tel objectif, mais il lui paraît socialement bien insuffisant dans un pays où le chômage touche un grand nombre d'ouvriers spécialisés ou qualifiés. On comprend d'autant plus mal la modestie de l'accroissement prévu qu'il est précisé, dans le Plan, qu'« forte croissance du nombre des emplois industriels... est un objectif de première importance ». Il apparaît également étonnant que dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, on s'en tienne à un niveau d'emploi, pour 1980, équivalent à celui de 1974.

Certes, l'accroissement du secteur tertiaire, pour lequel il est prévu 850.000 créations d'emplois d'ici à 1980 — soit près de quatre fois plus que dans l'industrie — est une tendance commune à toutes les économies développées. Mais le Plan n'indique pas sur quels secteurs portera cet accroissement. Il est à craindre que le développement, pourtant indispensable, de la fonction commerciale, fondamentale pour l'exportation, y tienne moins de place que la multiplication des emplois de bureau et de ce que l'on a pu appeler les « O.S. en col blanc ».

Enfin, il est prévu, d'ici à 1980, 350.000 à 400.000 emplois nouveaux dans les services collectifs : Etat, collectivités locales, organismes sociaux, et 90.000 emplois au seul titre du développement des télécommunications. Votre Commission, dont les membres ont

souvent l'occasion de dénoncer le manque de personnel de nombreux services publics — en particulier de ceux dont la gestion est confiée aux communes et aux départements —, s'en félicite, mais insiste pour que ces créations s'accompagnent d'une revalorisation des conditions de rémunération des intéressés.

En second lieu, il est permis de s'interroger sur la valeur des estimations présentées par le Plan. L'essor du secteur tertiaire permettra-t-il vraiment de créer 850.000 emplois nouveaux ?

Le développement considérable prévu pour les services collectifs trouvera-t-il sa traduction budgétaire ?

Le Plan, sur tous ces points, n'est pas assez précis pour entraîner la conviction.

2. Les programmes d'action prioritaires.

Sur les vingt-cinq « programmes d'action prioritaires », trois seulement, représentant moins de 6 % du total des crédits, intéressent la politique du travail et de l'emploi.

Le programme n° 10, consacré au renforcement de l'action publique en matière d'emploi, représente 3.052 millions.

Le programme n° 11, qui porte sur la formation professionnelle des jeunes, représente 1.039 millions.

Le programme n° 13, consacré à l'amélioration des conditions de travail et, en particulier, à la revalorisation du travail manuel, est le plus important en valeur, puisque son « enveloppe » s'établit à 6.191 millions de francs. Mais il faut préciser que plus de la moitié de ces crédits doivent s'inscrire au budget annexe des Postes et Télécommunications, dans le cadre d'une politique d'amélioration des conditions faites aux travailleurs du tri postal.

Les crédits restants seraient consacrés à diverses mesures pour la promotion des travailleurs manuels, ainsi qu'au renforcement de l'inspection et de la médecine du travail.

Votre Commission souhaiterait, à propos de ces programmes, formuler deux remarques.

La première porte sur le programme consacré au renforcement des actions publiques en matière d'emploi.

L'importance du problème et des sommes mises en jeu — alors que les pouvoirs publics s'étaient engagés il y a deux ans dans un processus de ralentissement du développement de l'A.N.P.E. —

appelle une sélection judicieuse des actions. Votre Commission insiste pour que celles-ci soient précédées d'une étude sérieuse des besoins réels des différentes catégories de demandeurs d'emploi. Par ailleurs, si elle estime opportune une plus grande décentralisation de la politique de l'emploi, elle insiste pour que le choix du cadre — régional, départemental, voire municipal — et des modalités de cette action s'effectue en plein accord avec les collectivités locales, et après consultations des organismes représentatifs des employeurs et des salariés.

La seconde remarque, plus générale, porte sur la conception limitée du rôle de l'Etat que traduisent les trois programmes retenus. Certes, la responsabilité de la définition des conditions de travail et d'emploi revient, en dernière analyse, aux intéressés, employeurs ou salariés. Mais cette évidence ne devrait pas conduire les pouvoirs publics à se décharger sur les « partenaires sociaux » de choix fondamentaux en la matière. On peut regretter, à cet égard, que les programmes d'action prioritaire ne portent que sur des points limités, et ne marquent pas une relance de l'initiative de l'Etat en matière sociale.



Votre Commission, à l'occasion de l'examen du rapport sur les orientations préliminaires du VII^e Plan, avait insisté sur la nécessité de ne plus aborder le problème de l'emploi comme un sous-produit du problème de la croissance. Au niveau de l'analyse, il semble qu'elle ait été entendue, puisque le VII^e Plan pose le principe, non pas — ce qui serait absurde — d'une autonomie du social, mais d'une interaction de l'économique et du social. Au niveau de la stratégie choisie par le Plan, en revanche, des incertitudes demeurent.

Le développement de notre appareil productif, d'une part, et d'autre part, l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi constituent certes, à long terme, des objectifs complémentaires. Mais à court terme, ne risquent-ils pas de se révéler contradictoires ? Il est à craindre que les entreprises, incitées à une politique de conquête rapide de nouveaux marchés extérieurs, soient amenées, pour préserver leur compétitivité, à différer certaines mesures sociales. De même, la création d'emplois dans les régions les plus défavorisées, dans les zones rurales ou faiblement urbanisées, risque d'être contrecarrée dans la pratique par l'insuffisance des infrastructures d'accueil indispensables à l'implantation et au dynamisme des entreprises.

En tout état de cause, des deux hypothèses finalement retenues par le Plan, aucune ne débouche sur une situation de plein emploi, ou proche du plein emploi. La plus favorable, d'ailleurs fort contestée,

aboutit à une « population disponible à la recherche d'un emploi » (P.D.R.E.) de 650.000 personnes, donc au maintien d'un chômage important.

L'amélioration des conditions de travail est sans doute un moyen efficace d'accession au plein emploi, mais il est permis de se demander si ce cap pourra être tenu et, dans l'affirmative, il est clair que cinq ans ne suffiront pas à réaliser cet objectif.

II. — LA VIE SOCIALE ET LA FAMILLE

Après quelques remarques d'ordre général sur la traduction dans le plan des préoccupations exprimées par le rapport de la Commission « vie sociale », très riche de contenu, nous porterons une attention particulière à la politique familiale.

1. La restructuration de la vie sociale : des orientations généreuses, des moyens limités.

Faciliter les conditions de la vie quotidienne de chacun, réintégrer dans une société plus égalitaire et plus tolérante les « exclus », développer la participation de l'individu à la chose publique et garantir son indépendance face à la collectivité, recréer un esprit communautaire, telles sont les orientations majeures retenues par la Commission « vie sociale ».

Ces objectifs d'inspiration humaniste et libérale sous-tendent le projet social contenu dans le VII^e Plan.

Les aspirations à la qualité de la vie, à la participation, ne sont pas nouvelles. De même, le souci d'intégrer à la vie sociale les catégories marginales ou défavorisées, telles que les personnes âgées, les immigrés, les handicapés, ou encore les malades mentaux et les délinquants en voie de réhabilitation, guide les politiques poursuivies dans ces divers domaines depuis de nombreuses années.

La novation réside dans la tentative de synthèse qui est faite au niveau du Plan entre finalité individuelle et finalité collective : il s'agit de rechercher l'épanouissement de l'individu, mais dans une perspective globale de restructuration du corps social.

Ce double objectif implique un échange permanent entre la société et chacun de ses membres. La collectivité ne saurait être seule responsable du devenir des hommes qui la composent, la responsabilité de chacun est engagée.

C'est pourquoi le Plan préconise la participation des usagers à la gestion des services collectifs, le renouvellement de la vie associative, le développement du volontariat, la mise en œuvre d'innovations sociales.

Cet appel aux bonnes volontés donne un ton original au VII^e Plan, Certes, la vie sociale est l'affaire de tous. Il convient que cesse un certain état d'esprit, trop répandu, selon lequel l'Etat pourrait tout.

Cela étant, il ne faudrait pas que la puissance publique se dégage pour autant de ses responsabilités propres, qui restent entières. Aussi, voudrions-nous avoir l'assurance que telle n'est pas la signification qu'il faut donner au fait que le Plan met l'accent, en matière sociale, sur l'initiative individuelle.

Il faut bien dire que le faible montant des programmes d'action prioritaire dans le domaine de la vie sociale ne permet pas totalement d'écarter cette crainte.

Les idées généreuses exprimées par la Commission « vie sociale », les intentions louables reprises dans le projet de plan lui-même, se traduisent par des mesures concrètes qui n'entraînent, il faut le constater, que des engagements modestes de l'Etat.

Il suffit pour s'en convaincre de prendre connaissance des montants des différents programmes d'action prioritaires à caractère social (à l'exclusion de ceux ayant trait à l'humanisation des hôpitaux et à l'emploi, évoqués dans d'autres parties de ce rapport).

P.A.P. n° 14 : nouvelle politique de la famille	1.005 MF
P.A.P. n° 15 : maintien à domicile des personnes âgées	480 MF
P.A.P. n° 16 : prévention et action sociale volontaire :	
— action n° 1 : développer la prévention sanitaire et sociale	3.770 MF
— action n° 2 : développer l'action so- ciale volontaire	230 MF
P.A.P. n° 21 : mieux vivre dans la ville :	
— action n° 2 : amélioration du loge- ment et des services de voisinage ..	7.665 MF

Deux autres programmes d'action prioritaires, pour lesquels le Ministère de la Santé n'est pas chef de file, comportent également des mesures de nature à contribuer à l'amélioration de la vie sociale. Ce sont :

— le P.A.P. n° 17 : faciliter l'accès à la justice	837 MF
— le P.A.P. n° 23 : valoriser les zones rurales	2.925 MF

Sans être négligeables, ces sommes ne sauraient susciter l'enthousiasme. Encore voudrait-on avoir la certitude qu'elles seront effectivement déboursées, ce qui dépendra dans une large mesure des possibi-

lités de financement susceptibles de compléter l'apport de l'Etat, tant pour les équipements que pour le fonctionnement des services.

La réussite du Plan dans le domaine de la vie sociale est donc fortement liée aux efforts des associations et des collectivités locales, efforts dont on connaît les limites, à moins de redistributions profondes des responsabilités et des ressources que le Plan ne prévoit pas avec détermination.

Autant dire qu'un certain scepticisme est de mise.

Il est vrai que la modestie des programmes s'explique par l'incertitude de l'avenir, la nécessaire rigueur budgétaire garante de la tenue de l'inflation dans des limites acceptables, l'impératif de l'équilibre de la balance des paiements, qui sont les contraintes fondamentales du Plan.

Il faut, en somme, éviter de se bercer d'illusion et accepter l'idée que la France n'aura peut-être pas les moyens de se donner la politique sociale à laquelle elle aspire légitimement.

Pour rehausser quelque peu le pessimisme de ces propos, nous soulignerons en guise de conclusion quelques-unes des propositions du Plan qui nous ont paru particulièrement dignes d'intérêt :

- la création de services collectifs de voisinage ;
- le développement de l'information des catégories les moins favorisées de la population sur leurs droits et sur les services et équipements à leur disposition ;
- l'accent mis sur la lutte contre l'inadaptation et la délinquance, notamment grâce au renforcement du « service social polyvalent de secteur ».

2. Un exemple : La politique familiale.

Dans le contexte économique de rigueur des cinq années à venir, des choix s'imposaient de toute évidence. La priorité des priorités a été donnée par la Commission « vie sociale » du Plan à la sauvegarde de la famille, noyau de la structure sociale. Le Plan a repris cette préoccupation et mis l'accent sur la politique familiale.

Votre Commission des Affaires sociales attendait avec beaucoup d'intérêt, après la relative déception suscitée par le projet de loi portant diverses mesures sociales en faveur des familles, de voir quel serait le contenu du VII^e Plan en la matière.

Aussi a-t-elle examiné cet aspect du Plan avec une attention particulière.

*
**

a) *Les orientations de la nouvelle politique de la famille.*

Les mesures de politique familiale prévues dans le cadre du VII^e Plan sont inspirées du rapport de la Commission « vie sociale ». Cependant toutes les propositions de la Commission n'ont pas été retenues. C'est le cas par exemple de l'allongement du congé de maternité et de la généralisation du revenu familial minimum.

On peut regrouper sous trois chefs principaux les principes de base de cette politique familiale :

Premier principe : Elle s'inscrit dans une perspective d'épanouissement de l'individu. Elle n'a pas pour finalité directe le redressement de la natalité.

Deuxième principe : La limitation des sommes disponibles, aussi bien que l'objectif de réduction des inégalités sociales qui sous-tend le VII^e Plan, ont amené à définir une politique familiale sélective.

Dans cette perspective, plutôt que de développer les aides financières indistinctement à toutes les familles, le Plan met l'accent :

— sur la multiplication des équipements et services, permettant d'atteindre les familles qui en ont le plus besoin, les conditions d'accès à ces équipements et services étant modulées selon les ressources ;

— sur un effort particulier d'information des familles les moins favorisées qui sont aussi les moins au fait de leurs droits ;

— sur la création d'une nouvelle allocation parentale, destinée à remplacer les allocations de salaire unique, de la mère au foyer et pour frais de garde, attribuée sous condition de ressources.

Troisième principe : L'éducation des enfants est avant tout l'affaire des parents, et des deux parents, auxquels cependant l'organisation sociale doit donner les moyens de concilier travail et vie de famille. Les parents doivent pouvoir exercer un véritable choix entre les divers modes de garde. La commodité d'accès aux équipements et services collectifs divers devrait être renforcée par la création de services de voisinage polyvalents.

Quant à la mère de famille, il ne saurait être question de mettre en cause sa volonté d'exercer une profession à l'extérieur du foyer. L'allocation parentale répond au souci de lui laisser un libre choix

entre travail et maintien au foyer, puisqu'elle sera accordée aux familles ayant à charge un enfant de moins de trois ans ou trois enfants, que la mère travaille ou non.

b) *Observations de la Commission :*

Dans l'ensemble, ces orientations paraissent positives à votre Commission qui note tout d'abord avec satisfaction que le problème de la politique familiale est abordé sous la plupart de ses aspects (ressources, équipements et logement, vie quotidienne), l'aspect travail étant peut-être celui qui est le moins expressément pris en compte.

Les bases de la nouvelle politique familiale, définies dans le Plan, ne diffèrent d'ailleurs guère des propos tenus soit par Mme le Ministre de la Santé devant le Parlement, à l'occasion du projet de loi présenté récemment comme le premier volet de la politique familiale, soit par M. le Président de la République devant l'Assemblée générale de l'Union nationale des associations familiales réunie le 12 juin dernier.

Le Plan ne recèle donc pas d'imprévu quant aux finalités de la politique familiale.

Après ces remarques préliminaires, une appréciation s'impose en ce qui concerne les aspects démographiques de la politique familiale. Tout en partageant le scepticisme des planificateurs quant à l'efficacité que pourrait avoir une politique familiale délibérément nataliste pour freiner la diminution des naissances, votre Commission regrette qu'ils n'aient pas mis davantage l'accent sur les dangers que recèle la baisse de la natalité pour l'économie et la société à long terme.

Cela étant, il faut reconnaître que les préoccupations démographiques ne sont pas totalement absentes du Plan, puisque la nouvelle allocation parentale sera attribuée aux familles de trois enfants et plus.

Hormis cette première réserve relative aux finalités mêmes de la politique familiale, les autres observations de votre Commission porteront sur les mesures prévues en matière de transferts sociaux, d'équipements et de services, d'aménagement de la vie de travail.

Les transferts.

Les sommes disponibles pour augmenter les transferts sociaux en faveur des familles étant limitées, votre Commission continue d'accepter le principe d'une sélectivité des prestations familiales qu'elle a déjà admis dans les années passées en adoptant des lois instituant des

prestations attribuées sous conditions de ressources. Il est néanmoins regrettable que le Plan ne soit pas plus affirmatif en ce qui concerne l'augmentation du pouvoir d'achat des allocations familiales.

En ce qui concerne la nouvelle allocation parentale, il n'est ni possible ni souhaitable qu'elle soit attribuée uniformément aux familles quel que soit leur niveau de revenu.

Cependant, il ne paraît pas bon à votre Commission que le principe d'une attribution de cette allocation sous conditions de ressources soit expressément inscrit dans le Plan. Si le Parlement entérinait de telles dispositions à l'occasion du Plan, il limiterait sa marge d'appréciation sur les modalités de la réforme envisagée au moment où elle sera soumise à son examen. En effet, d'autres modalités d'attribution seraient possibles, telles que l'abandon de la référence à un plafond de ressources au profit de l'intégration de l'allocation parentale dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Aussi, sans préjuger de sa position sur le problème qu'elle formera le moment venu, votre Commission demandera, par voie d'amendement au Plan, que toute référence explicite à la notion de plafond de ressources pour l'attribution de l'allocation parentale soit supprimée (1).

Les équipements et les services :

Dans la même optique de sélectivité de la politique familiale, votre Commission admet que soient privilégiés les équipements et services, plus efficaces à moindre coût que les aides financières.

Mais la modestie du chiffrage des programmes envisagés est décevante. Que dire d'une nouvelle politique de la famille qui a pour objectif :

« — de rendre la société plus accueillante à la mère et à l'enfant,
« — de permettre aux familles qui le veulent d'avoir un plus grand nombre d'enfants notamment par une politique du logement tenant mieux compte de leurs besoins et le développement des services collectifs ;

« — de donner aux deux parents la possibilité de concilier vie professionnelle et vie familiale et permettre ainsi le choix pour la mère d'exercer ou non une activité professionnelle, »

et qui sera dotée, pour réaliser ces objectifs ambitieux, de 1.005 MF de crédits d'Etat pour toute la période du VII^e Plan ? Tel est pourtant le montant, dérisoire, du P.A.P. n° 14.

(1) L'amendement proposé tend à reprendre dans le corps même du VII^e Plan la formule utilisée dans le programme d'action prioritaire n° 14 : le montant de l'allocation « sera modulé en fonction du revenu global de la famille ».

Les projets prévus à ce programme ne manquent pas d'intérêt, puisqu'il est question notamment de créer 50.000 places de crèches supplémentaires, moitié en crèches traditionnelles, moitié en crèches familiales, et de doubler le nombre des travailleuses familiales d'ici à 1980. Mais on peut reprocher aux planificateurs de n'être pas assez entrés dans le détail des financements nécessaires, ce qui laisse planer un doute sur la réalisation effective des projets en cause.

Certes, d'autres programmes prioritaires que le P.A.P. n° 14 concernent la famille. Le programme n° 13, par exemple, qui tend à « assurer l'égalité des chances par l'éducation et la culture » prévoit un développement notable de l'enseignement pré-élémentaire : en 1980, 45 % des enfants de deux ans et la quasi-totalité des enfants de trois ans devraient être accueillis dans les classes maternelles, dont les effectifs seraient réduits à 35 élèves.

C'est au programme n° 21 « mieux vivre dans la ville » que l'on trouve des crédits destinés à l'amélioration des services collectifs de voisinage et à l'aménagement de bases de loisirs et de plein air.

Nous avons déjà noté à quel point le développement de services collectifs de voisinages paraissait une orientation séduisante. Cette appréciation est particulièrement fondée dans le cadre de la politique familiale.

Les parents seraient très heureux de disposer à proximité de leur domicile d'un complexe d'équipements et de services polyvalents regroupant notamment la garderie, la crèche, un centre de loisirs et de sports pour les enfants et les jeunes, un centre d'information sociale, une bibliothèque, peut-être l'école. L'usage d'un même bâtiment, école par exemple, à des fins distinctes paraît souhaitable tant dans une optique d'utilisation aussi rationnelle que possible des équipements que pour la commodité des familles.

Mais pour que ces projets deviennent réalité, il faudra que les collectivités et les usagers fassent un effort considérable pour briser les cloisonnements administratifs, coordonner le financement et la gestion, mettre au point des règles de partage de responsabilité originales. Relativement aisé à mettre en place dans les quartiers nouveaux où tout est à faire, ce type de complexes socio-éducatifs pour les familles sera beaucoup plus délicat à réaliser à partir des structures existantes.

Travail et vie de famille.

Après les équipements, nous évoquerons le problème de la conciliation entre vie de travail et vie de famille pour les parents.

Il est bon que soit réaffirmé le rôle irremplaçable des deux parents dans l'éducation des enfants. Mais les moyens concrets proposés pour leur en donner la possibilité effective peuvent paraître quelque peu insuffisants. Certes, l'accent est mis, comme nous l'avons vu, sur les modes de garde et les services collectifs. Certes également la possibilité, pour les mères de famille salariées, d'une garantie de réemploi à l'issue d'un congé éducation est envisagée. Mais le Plan n'a pas repris diverses propositions, préconisées soit par le rapport sur les inégalités sociales, soit par le rapport de la Commission vie sociale, relatives à l'allongement du congé de naissance, le cas échéant au bénéfice du père, à l'aménagement des horaires de travail, ou à la généralisation des congés pour soigner un enfant malade.

*
* *

En conclusion, la politique familiale offre un exemple particulièrement frappant de distorsions entre les objectifs et les moyens mis en œuvre pour les réaliser. Les intentions sont excellentes, mais les projets concrets demeurent, jusqu'à preuve du contraire, d'une modestie quelque peu inquiétante.

III. — LA SANTÉ

Votre Commission a pris connaissance avec beaucoup d'attention et d'intérêt du résultat des réflexions, études et propositions déjà consacrées aux problèmes de la planification dans le domaine de la santé pour les années 1976 à 1980.

Pour ne pas alourdir inutilement le document qu'il a la charge de présenter au Sénat, votre Rapporteur se gardera d'entrer dans le détail de renseignements et d'indications déjà largement répandus et qui ont fait l'objet de multiples communications, sous des présentations souvent très comparables.

Il rappellera donc tout d'abord, de manière succincte, et en les groupant, un certain nombre de constatations, d'orientations, d'idées forces qui, éparées dans diverses parties des différents documents mis à la disposition de la Commission, traduisent les perspectives d'action retenues pour la durée du VII^e Plan ; il analysera rapidement les programmes d'action prioritaires.

Il présentera ensuite, au nom de la Commission, quelques observations dont celle-ci espère vivement qu'elles seront prises en considération pour infléchir, avant qu'elle soit définitivement arrêtée pour les quelques années à venir, la politique sanitaire de la France.

A. — GÉNÉRALITÉS ET ORIENTATIONS

Parmi les cinq principales orientations du Plan qui trouveront leur application dans les 25 programmes d'action prioritaires (les P.A.P.) retenus, et dont nous évoquerons quelques-unes dans cet exposé, trois offrent une relation directe avec les problèmes de santé : la réduction des inégalités, l'amélioration de la qualité et du cadre de vie, le développement de la recherche.

En ce qui concerne la réduction des inégalités, qui demeurent trop importantes dans notre pays, les réformes auxquelles on songe le plus fréquemment ne sont pas les seules qu'il convient de réaliser : à une plus grande justice devant l'impôt, à une égalité plus réelle des chances en matière d'enseignement, de culture, de formation et de qualification professionnelles, à la réduction des écarts de revenus

directs, il faut ajouter un effort considérable pour réduire les inégalités qui frappent les Français devant les problèmes de la santé, c'est-à-dire aussi devant la maladie et la mort.

Il n'est en effet que trop facile de constater l'existence d'une injuste répartition des moyens existant dans ce domaine entre les villes et le milieu rural ou les zones économiquement peu favorisées ; on retrouve aussi l'inégalité des chances au niveau des catégories socio-professionnelles.

L'analyse des statistiques sur l'espérance moyenne de vie est, à cet égard, et malgré l'amélioration spectaculaire obtenue en quelques dizaines d'années, révélatrice ; la tendance récente au fléchissement de ces progrès montre précisément, à notre sens, la direction des efforts à entreprendre. Parmi les autres constatations auxquelles conduit, par exemple, la lecture des tableaux présentant synthétiquement les préférences exprimées par les Français dans le cadre d'une consultation par région quant à la croissance souhaitable des investissements (1) tous financements confondus, dans les différents secteurs, on est frappé de constater la place très fortement privilégiée qu'occupe la santé. Cela est net aussi bien dans l'hypothèse du simple maintien du volume fixé pour le VI^e Plan que, surtout, dans celle d'une augmentation de 10 % de ce volume au cours du VII^e.

(1) *Résultat de la consultation des régions sur les investissements publics.*

	Progression souhaitée des différentes fonctions du VI ^e au VII ^e Plan	
	Hypothèse du maintien du volume des investissements publics	Hypothèse d'une augmentation de 10 p. 100 du volume des investissements publics
Enseignement et formation	— 3,8	+ 3,1
Culture et vie sociale	+ 5,1	+ 14,5
Santé	+ 16	+ 30,1
Interventions sociales	— 7,9	+ 0,5
Logement :		
Accession H.L.M.	— 1	+ 6,7
Location H.L.M.	— 3,9	+ 2
Autres aides	— 6,1	— 0,4
Développement urbain	+ 2,1	+ 14,2
Développement rural	— 0,3	+ 12,1
Transports	+ 3	+ 22,7
Services généraux	— 13,3	— 6,4
Recherche	+ 2,8	+ 7,3

Ce tableau est la synthèse des préférences exprimées par les régions quant à la croissance des investissements, tous financements confondus (Etat, collectivités locales...) de 1976 à 1980 par rapport à la période 1971-1975. Ces préférences ont été établies dans deux hypothèses : le maintien au cours du VII^e Plan du volume des investissements publics réalisés pendant le VI^e Plan, une augmentation de 10 % de ce volume.

Des indications aussi spectaculaires ne peuvent demeurer ignorées ou sans suite de la part des pouvoirs publics.

L'observateur attentif constate qu'elles ne peuvent toutefois être valablement prises en considération sous leur forme brute : si les Français placent la santé en tête des services auxquels la collectivité doit affecter ses moyens, ils se montrent aussi, dans l'ensemble, assez peu disposés à considérer que la santé envisagée sous cet angle global n'est jamais, pour l'essentiel, que la somme des états de santé de chacun, et surtout, ils ne semblent pas suffisamment prêts ou préparés à consentir les efforts d'ordre personnel qui sont ou seraient de nature à éviter les types de détériorations ou d'accidents auxquels une attitude plus consciente et plus volontariste permettrait souvent d'échapper : mauvaise hygiène alimentaire, alcoolisme, tabagisme, manque d'exercice physique, non respect des règles de la sécurité routière, etc. sont à l'origine d'une partie très importante des dépenses de santé de la Nation.

On aperçoit que le problème de la santé n'est pas seulement et pas toujours quantitatif ; il est aussi, à bien des égards et peut-être plus encore, qualitatif.

Dans le chapitre III du Livre premier, consacré à la « vie des Français » le VII^e Plan consacre une section à l'accroissement nécessaire de l'efficacité des services collectifs. Ayant pris acte, sous cet intitulé, de la priorité donnée par les Français à la sécurité, il envisage d'abord dans un court développement, le système de soins : médecine de ville et hôpital ; mais ses auteurs considèrent aussitôt que « la préservation de la santé est aussi le fait de chacun, à tout moment. Le développement des actions de prévention permettra d'éviter des infirmités, des maladies et des morts qui sont aujourd'hui déplorées ».

Telles sont quelques-unes des idées relativement simples qui aideront à définir une ligne d'action pour les cinq années en cours ; pour préciser celle-ci, le VII^e Plan comporte un ensemble d'engagements rassemblés dans vingt-cinq « programmes d'action prioritaires » qui ont été conçus à la lumière de l'expérience tirée des programmes finalisés du VI^e Plan. On se souvient que la sécurité routière et la prévention périnatale faisaient partie de ceux-ci.

S'agissant des P.A.P., l'exécution de chacun d'eux sera placée sous la responsabilité d'un ministre « chef de file » assurant, lorsque cela sera nécessaire, la coordination avec et entre ses collègues également concernés.

Un ou plusieurs objectifs seront assignés à chaque programme qui regroupera la totalité des moyens nécessaires : crédits d'équipement et de fonctionnement, action législative et réglementaire.

**B. — LES PROGRAMMES D'ACTION PRIORITAIRES INTÉRESSANT,
AU MOINS PARTIELLEMENT, LE SECTEUR DE LA SANTÉ**

Ils sont, pour les principaux, et les plus immédiatement en rapport avec ce secteur, au nombre de cinq, encore que pour quatre d'entre eux, leur nature soit hybride et les place à la croisée de plusieurs chemins :

- le n° 15 : favoriser le maintien à domicile des personnes âgées ;
- le n° 16 : développer la prévention et l'action sociale volontaire ;
- le n° 19 : humaniser les hôpitaux ;
- le n° 20 : renforcer la sécurité routière ;
- le n° 25 et dernier : renforcer le potentiel scientifique du pays.

Le quinzième et le seizième sont présentés dans le chapitre consacré à la réduction des inégalités, les deux suivants dans celui qui évoque l'amélioration de la qualité et du cadre de vie, le dernier fait l'objet d'un chapitre spécial.

1. Le maintien à domicile des personnes âgées a déjà constitué l'un des programmes finalisés du VI^e Plan.

En 1980, 270.000 personnes âgées devaient disposer d'un ensemble de « services de proximité » évitant à 50 % d'entre elles le placement dans un établissement ; un million environ de personnes âgées d'au moins 65 ans sur les 7 millions prévus en 1980 bénéficieront d'au moins un d'entre les services créés.

440 « secteurs » géographiques nouveaux se seront ajoutés, en 1980, aux 560 préexistants, assurant chacun la prise en charge d'environ 300 personnes âgées et proposant l'usage de certains de leurs services à un nombre d'autres assez important. L'accent sera mis sur une plus grande diversité des services, une plus grande liberté de choix dans chaque secteur et une meilleure coordination.

Le logement, subventionnable par l'Etat à raison de 4.000 F par unité pour une vingtaine de logements construits par secteur et par an, et l'organisation d'activités de loisirs seront des services obligatoirement fournis.

Chaque secteur devra, en outre, assurer trois au moins des services suivants :

- préparation du passage de l'activité à l'inactivité ;
- aide ménagère ;
- soins à domicile ;
- centres de jour ;
- services d'action sanitaire ;
- desserte téléphonique ;
- restauration diététique ;
- activités physiques ;
- service d'information par téléphone.

L'aide budgétaire de l'Etat aux collectivités et associations s'élèvera à 480 millions.

2. Le développement de la prévention et de l'action sociale volontaire.

La réalisation de ce programme devrait accentuer la traduction dans les faits du rôle accru que les pouvoirs publics entendent donner à l'action préventive, presque toujours plus efficace, moins coûteuse que l'action curative, en même temps, bien entendu, qu'humainement plus satisfaisante.

Le programme se composera de deux actions :

a) *Le développement de la prévention sanitaire et sociale*, dont les objectifs seront la mise à la disposition de la population d'une meilleure information sur les modes de vie les plus favorables à la santé et la lutte contre la délinquance et les inadaptations sociales, en favorisant l'intégration dans la collectivité.

L'éducation sanitaire sera largement développée, à l'école et par des campagnes nationales d'information ; la lutte contre l'inadaptation et la délinquance sera, en priorité, renforcée dans les zones à risques élevés par une prévention à la fois précoce et rapprochée ; enfin, les services départementaux du Ministère de la Santé seront renforcés pour être mis en mesure de mieux remplir leurs nombreuses missions.

Un crédit budgétaire de 3.770 millions de francs sera affecté à cette action menée sous la direction commune des Ministères de la Santé et de la Justice.

b) *Le développement de l'action sociale volontaire.* Il permettra d'appuyer l'effort de ceux qui acceptent de s'unir pour contribuer de manière désintéressée à la satisfaction de besoins sociaux ; à ce titre, les ministères concernés aideront les associations participant à des tâches d'intérêt général. La vie associative sera encouragée par des actions intéressant aussi bien les personnes que les moyens financiers et techniques mis à leur disposition. Les crédits budgétaires correspondant s'élèveront à 230 millions.

3. L'humanisation des hôpitaux.

Entrepris depuis quelques années déjà, les efforts se poursuivront :

— pour supprimer à une date aussi proche que possible de 1980, grâce à une double politique d'aménagement et de remplacement, les chambres de plus de quatre lits dans les hôpitaux ;

— pour améliorer les moyens en personnels infirmiers grâce à la promotion professionnelle, à l'amélioration des conditions de travail et de reprise d'activité, des rémunérations, des carrières, de la capacité des écoles, du montant et du nombre des bourses.

3.729 millions de crédits budgétaires seront affectés à la réalisation de ce programme.

4. Le renforcement de la sécurité routière.

Il devrait permettre de maintenir le nombre des victimes d'accidents à un niveau inférieur à celui de 1975 malgré l'augmentation constante de la circulation (13.200 morts et 350.000 blessés).

1.039 millions de crédits budgétaires seront affectés à ce programme pour la réalisation duquel le Premier Ministre jouera le rôle de chef de file coordonnant l'action de plusieurs ministères. Pour sa part, le Ministre de la Santé développera le réseau des S.A.M.U. (Services d'aide médicale urgente) ; de 45 départements actuellement pourvus, on passera à la couverture totale du territoire national.

5. Le renforcement du potentiel scientifique.

Sans qu'il soit actuellement possible de connaître la ventilation entre les différents secteurs de la recherche, on sait que 10.489 millions de francs représenteront le montant des crédits budgétaires

affectés à l'ensemble de la recherche. Bien entendu, une part très prépondérante sera affectée au secteur de l'industrie (énergie et matières premières notamment) ; dans le domaine de la santé, le rapprochement des biologistes et des médecins devrait contribuer à l'amélioration de l'état de santé de la population ; l'immunologie, la microbiologie, la santé mentale et la pathologie du cerveau, la reproduction, la pharmacologie moléculaire et clinique feront l'objet d'un effort particulier, de même que les recherches relatives à la prévention, à la santé publique et à l'économie de la santé.

C. — OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Votre Commission des Affaires sociales s'intéresse depuis trop longtemps aux problèmes de la planification en général et dans le domaine de la santé en particulier pour ne pas s'associer à l'effort collectif de réflexion qui entoure toujours la préparation et la naissance d'un nouveau Plan et à la mobilisation de la volonté qui nécessite ensuite son exécution. *Faut-il rappeler à ce propos la force de la foi qu'elle a toujours manifestée dans la valeur et l'efficacité d'une programmation à moyen et long terme, et aussi la vigueur de sa déception et de sa protestation lorsque les événements la contraignent à dresser un constat de carence* (1). *C'est dans la double perspective de l'inquiétude et de l'espoir qu'elle se place aujourd'hui pour formuler ses appréciations sur les dispositions du projet de VII^e Plan qui concernent la santé.*

1. — *L'exécution du VI^e Plan qui s'est achevée à la fin de 1975 a été satisfaisante sur plusieurs points puisque :*

- la mise en application au moins partielle de la *réforme hospitalière* de 1970 a permis de donner un peu plus de cohérence à notre système de santé ;

- la *prévention périnatale*, qui faisait l'objet d'un programme finalisé a contribué à l'abaissement de 23,3 ‰ en 1970 à 19,1 ‰ en 1974 du taux de la mortalité périnatale et permet d'espérer sa réduction à 18 ‰ en 1980 ;

(1) La Commission des Affaires sociales fut à l'origine de la création par le Sénat d'une Commission de contrôle chargée d'examiner l'état d'exécution du V^e Plan en matière d'équipement sanitaire et social. Le rapport (Sénat n° 188. — Tomes I et II. — 1969-1972) présenté par cette Commission permet d'établir avec précision le volume des carences et défaillances constatées et eut à ce titre un retentissement non négligeable dans les milieux spécialisés.

- la *démographie médicale*, si elle pose encore des problèmes aigus dans certaines régions, a évolué dans un sens général favorable puisque la densité des médecins a évolué de 118,8 médecins pour 100.000 habitants à 140,6 en 1974 et atteindra sans doute l'objectif souhaité de 200 en 1985 ;

- la *capacité de formation des personnels infirmiers* s'est accrue puisque chaque département dispose maintenant d'au moins une école, que le nombre global des places a augmenté de 60 % et que la gratuité totale pour les élèves a été instituée ;

- le *nombre des directeurs d'hôpitaux* a pu passer de 2175 en 1972 à 2772 en 1975 ;

- *l'ensemble des équipements réalisés* aura sans doute permis d'atteindre les 12,36 milliards prévus pour la formation brute du capital fixe (FBCF) ;

- *28.700 lits en salles communes* (hôpitaux et établissements pour personnes âgées) ont pu être supprimés au lieu des 25.000 prévus ;

- *l'information et la connaissance statistique* nécessaire à toute action sanitaire rationnelle ont été sensiblement améliorées.

Mais des ombres demeurent au tableau.

- Plusieurs dispositions capitales de la loi de 1970 *portant réforme hospitalière* sont encore inappliquées ou inapplicables (tarification, accès des médecins traitant à l'hôpital, harmonisation des honoraires médicaux) ou font l'objet de réalisations trop peu nombreuses.

Telles sont la participation à l'exécution du service public hospitalier des établissements privés à but non lucratif, les concessions du service public hospitalier, l'amélioration des liaisons entre l'hôpital et le secteur extra-hospitalier, la mise à jour de la carte sanitaire, la politique de sectorisation, etc.

- *Développement insuffisant de la prévention* qui n'a pas pris la place qu'on lui assignait pour faire diminuer dans des proportions notables le volume des besoins. Des dépenses, des échecs et des souffrances résultent d'une politique de santé trop exclusivement curative.

- *Répartition peu satisfaisante des effectifs médicaux disponibles* affectant aussi bien la proportion entre généralistes et spécialistes que le taux de médicalisation des régions déshéritées ou peu favorisées.

- *Persistance* dans des proportions toujours alarmantes du *déficit en personnels infirmiers*, principalement en milieu hospitalier, malgré la progression de 182.000 infirmières en service en 1974, contre 130.000 en 1968.

- *Sous-administration*, persistante elle aussi, au niveau des directeurs d'hôpitaux (près de 10 % de postes sont vacants en 1975) comme à celui des services extérieurs de l'action sanitaire et sociale : ceux-ci ne disposent toujours pas du personnel nécessaire à l'accomplissement de tâches chaque jour plus nombreuses et plus délicates.

- *Faiblesse, dans plusieurs secteurs, du taux d'exécution du VI^e Plan* : s'agissant des autorisations de programme de l'Etat, on n'aura engagé que 3,05 milliards sur les 3,6 prévus au titre de l'hypothèse haute (94,5 %) ou 3,1 au titre de l'hypothèse basse (98,2).

On relèvera avec inquiétude et sévérité la faiblesse particulièrement alarmante, exprimée par rapport aux deux hypothèses, des taux d'exécution dans certains secteurs :

Personnes âgées	54,1 et 58,9 %
Maladies mentales	65,3 et 75,8 %
Formation des personnels .	46,7 et 47,4 %

- *Insuffisance des efforts et, par suite, des résultats dans le domaine de la maîtrise de l'évolution des dépenses de santé*. Il s'agit évidemment d'un sujet capital puisqu'il conditionne probablement pour une grande part tout l'avenir de notre société ; nous nous limiterons à en faire simplement, pour des raisons de méthodologie, mention dans ce chapitre de notre rapport ; mais il fait l'objet, dans un autre, de développements beaucoup plus complets.

2. — *L'environnement du VII^e Plan.*

a) *Référence nécessaire au passé.*

Si nous avons voulu que la première observation de votre Commission porte sur les conditions d'exécution du VI^e Plan désormais achevé, c'est qu'il est indispensable de se retourner vers ce passé tout récent et peut-être vers certains aspects des Plans antérieurs, pour y puiser les sources d'une nécessaire réflexion sur l'environnement dans lequel va se situer le VII^e, et sur les ajustements dont il pourrait et devrait faire l'objet.

Nous n'ouvrons pas ici — ce n'est pas le lieu — de débat philosophique sur le concept même de planification et sur le contenu qu'on peut lui donner dans un pays placé pour une grande part sous le régime de la libre entreprise et soumis de plus à une décision et à une gestion budgétaires annuelles. On en voit l'ampleur et la difficulté.

Nous dirons simplement que l'idée de planification est, à un certain moment, née presque spontanément pour permettre de donner un cadre au rôle d'incitation et d'accompagnement qui, dans notre vie nationale, est dévolu à l'Etat et aux organismes publics et mettre en œuvre, en vue d'accroître le mieux être collectif et individuel, les moyens récents que la statistique, la prospective, la prévision et les sciences connexes nous autorisent et nous invitent à mettre désormais en œuvre dans le cadre d'une action pluriannuelle.

b) *Les conditions d'une planification utile et efficace.*

A la lumière des constatations faites sur le passé récent, une seule démarche nous paraît de nature à justifier le travail de recherche auquel se livrent les auteurs d'un Plan : celle qui consiste à mettre les pouvoirs publics en mesure :

- de découvrir et de définir le souhaitable ;
- de déterminer le possible ;
- de susciter, d'encourager et d'encadrer l'effort auquel ils convient la Nation et que celle-ci n'est capable de déployer que dans la mesure où ses motivations seront puissantes.

On aperçoit aussitôt le reproche et la critique que votre Commission rappellera, puisqu'elle les a déjà exprimés souvent à l'égard des Plans précédents ; elle regrette que, avant même les crises profondes qui ont secoué le monde au cours de ces dernières années, notamment depuis 1973-1974, et ont, au moins pour un temps non encore écoulé, rendu effectivement difficiles et aléatoires les prévisions à moyen et long terme, aucun plan n'ait jamais, dans le domaine qui lui est propre, été considéré comme « l'ardente obligation » que l'on disait vouloir ni, à ce titre, pleinement exécuté.

Est-il nécessaire de se référer aux chiffres déjà cités sur l'exécution du VI^e Plan, dont le taux réel est inférieur — d'assez peu il est vrai — à l'hypothèse théorique la plus défavorable ? ou de recourir aux résultats du V^e ?

On mesurera la portée de cette critique en se référant à la sagesse et à la prudence dont font déjà preuve les pouvoirs publics quand, au stade de la conception, ils font l'inventaire des besoins...

3. — *Les problèmes de santé dans la perspective du VII^e Plan.*

La manière dont nous avons abordé et traité ce chapitre nous dispensera de consacrer de longs développements aux orientations retenues, aux objectifs fixés, aux actions classées comme prioritaires et aux commentaires qui, dans les documents remis au Parlement, en précèdent ou en accompagnent l'exposé.

Les quelques observations suivantes devraient suffire à faire connaître au Sénat les appréciations portées par sa Commission des Affaires sociales sur la partie du VII^e Plan qui concerne le secteur de la Santé.

a) Extrême modicité de l'effort budgétaire pour le secteur sanitaire.

Le rapport présenté à l'Assemblée Nationale par M. Papon au nom de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan (1) contient un tableau extrêmement significatif.

Sur une enveloppe globale, pour les vingt-cinq programmes d'action prioritaires de 185.380 millions, il est, en premier lieu, bon de savoir qu'à eux seuls les programmes intéressant les Postes et Télécommunications disposeront de 97 milliards de francs, soit environ la moitié du total. Pour important que soit, aussi bien pour notre économie que pour l'amélioration de la qualité de la vie, le problème de l'équipement téléphonique, les spécialistes des problèmes des grands équilibres expriment sans doute mieux que votre Rapporteur les critiques auxquelles ces choix peuvent donner lieu.

Revenant aux programmes intéressant la Santé ou dans lesquels elle se trouve concernée, on constatera sans satisfaction excessive que :

— le développement de la prévention et de l'action sociale volontaire figure au septième rang pour 4.000 millions, soit 2,15 % du total,

— l'humanisation des hôpitaux, au neuvième rang, pour 3.729 millions, soit 2,01 % du total,

(1) Assemblée Nationale, cinquième législature : n° 2350.

— le renforcement, tous ministères compris, de la sécurité routière, au dix-huitième rang, pour 1153 millions, soit 0,62 % du total,

— le maintien à domicile des personnes âgées au vingt-quatrième rang, pour 480 millions, soit 0,26 % du total.

Le programme relatif au renforcement du potentiel scientifique vient, quant à lui, au quatrième rang avec 10.489 millions, mais les crédits de la recherche médicale, non ventilés, ne représenteront, à l'évidence, qu'une infime partie de cette dotation.

b) Absence de toute indication vraiment satisfaisante sur le contenu pratique des programmes et sur la destination précise des crédits prévus.

Votre Commission considère depuis longtemps qu'un Plan ne peut réussir sans un concours actif de la population. Celui-ci ne peut être acquis que si elle est puissamment motivée et elle ne peut l'être que si, sortant des spéculations abstraites, on lui donne des raisons d'espérer, à échéance acceptable, l'amélioration de son sort et le règlement de ses difficultés.

Pour obtenir ce résultat, les rédacteurs de certains Plans antérieurs étaient allés, au risque de voir ensuite les déceptions se mêler aux espérances, jusqu'à fournir un assez grand nombre de détails sur la répartition pratique des crédits et sur la localisation des principales opérations prévues.

Nous constatons que, d'année en année et de Plan en Plan, cet aspect, à notre avis capital, des choses est plus négligé, et nous le regrettons. Encore faut-il remarquer que ces chiffres, pour les raisons déjà évoquées dans l'introduction au présent avis, sont significatifs de l'incertitude qui règne encore sur un certain nombre de points et de la modestie des ambitions traduites dans l'évaluation chiffrée des P.A.P.

Nous ne pouvons faire mieux, pour mettre en évidence cette incertitude et cette modestie des ambitions que de renvoyer le lecteur à certains passages de l'excellent rapport présenté, à l'Assemblée Nationale, par son Rapporteur général, M. Papon (A.N. n° 2350, voir notamment les pages 55 à 62).

On y trouvera quelques-unes des appréciations d'ensemble portées, des questions posées et des craintes exprimées par le Rapporteur à l'Assemblée Nationale et que votre Commission des Affaires sociales reprend à son compte, faute d'avoir trouvé jusqu'à maintenant, et à son grand regret, des raisons solides de ne pas le faire.

A ces considérations qui, pour être de portée générale, conservent à notre sens toute leur valeur dans le domaine particulier, nous voudrions en ajouter quelques-unes qui aient un caractère spécifique plus marqué.

L'humanisation des hôpitaux est, certes, une entreprise méritoire et nécessaire qui, amorcée il y a quelques années, aura, aux environs de 1980, permis de faire disparaître les dernières salles communes de nos hôpitaux et de nos établissements pour personnes âgées. Notre propos n'est pas de critiquer de manière systématique une terminologie adoptée à la fois pour sa commodité et pour son aptitude à sensibiliser l'opinion. Mais *tous les hôpitaux français seront-ils devenus « humains » aussitôt que la dernière salle commune aura été remplacée ? La réponse est, à l'évidence, négative.* Ils ne présenteront cette qualité que s'ils satisfont enfin à un certain nombre de conditions supplémentaires parmi lesquelles nous voudrions citer :

— le fractionnement et, lorsqu'il est impossible, la disparition de la plupart de ces gigantesques complexes hospitaliers qui, ghettos ou, dans la meilleure hypothèse, villes dans la ville, n'ont pas été conçus « à l'échelle humaine » telle que nous la concevons aujourd'hui ;

— l'amélioration très substantielle d'un certain nombre de relations essentielles, notamment, entre le malade et l'hôpital, entre le malade et sa famille, entre celle-ci et l'hôpital, entre l'hôpital et le médecin traitant, etc.

Le malade hospitalisé vit trop souvent un drame de la solitude et de l'isolement ; anonyme, il se sent comme broyé par une machinerie elle-même froide et sans nom, dont il ne comprend ni les rouages ni le fonctionnement.

Trop rares sont, à notre avis, les cas où le malade bénéficie de l'environnement souhaitable, et nécessaire à sa guérison dans des conditions et des délais optimaux.

Des résultats ayant une certaine envergure ne peuvent être espérés dans ce domaine, l'exemple de certains services pilotes ou exemplaires le montre :

— que si l'ensemble du personnel administratif, médical et paramédical des hôpitaux est enfin placé dans des conditions de travail acceptables. Outre l'assouplissement indispensable de certaines réglementations, l'amélioration attendue est évidemment conditionnée par un effort au niveau des effectifs qui l'est, à son tour, pour une large part, par un problème de rémunération ;

— que si, une fois réalisées ces améliorations dues aux différentes catégories de personnels des hôpitaux ou concomitamment avec elles, une autorité bienveillante mais ferme sait reprendre en main une situation très souvent dégradée. Il sera alors possible, par exemple, de rappeler à l'ordre les trop nombreux médecins qui viennent à l'hôpital quand plus rien ne les retient ailleurs et n'y passent qu'un temps notoirement insuffisant pour diriger ou animer leur service ou simplement participer à son activité ; il sera facile, dans les mêmes conditions, d'exiger d'infirmières, d'aides soignantes, d'agents hospitaliers qui ne seront plus surmenés, irrités et écrasés par une tâche impossible, un service de meilleure qualité, caractérisé par une présence plus chaleureuse, plus personnalisée et plus active auprès des malades.

Voilà, à notre sens, *quelques traits d'une politique complète d'humanisation des hôpitaux, seule capable de ramener un peu d'ordre dans des structures dont, même si, grâce à la qualité exceptionnelle et à l'abnégation de certains hommes, quelques-unes ont un fonctionnement exemplaire, la qualité globale s'est profondément dégradée depuis un certain nombre d'années.*

Verrons-nous seulement l'amorce de ce redressement au cours du VII^e Plan ? Nous voudrions l'espérer.

*
**

Après ces considérations sur certains aspects du problème de l'humanisation des hôpitaux, nous voudrions poser au Gouvernement une interrogation sur le rôle réel que l'Etat joue dans le financement des opérations d'équipement sanitaire.

On sait en effet que celles-ci résultent d'un triple effort financier consenti respectivement par l'Etat, par les collectivités locales ou par l'établissement hospitalier lui-même et par la sécurité sociale.

L'intervention de l'Etat consiste en effet, dans l'immense majorité des cas, en une simple subvention d'investissement ; il n'en est autrement que dans les très rares opérations directement exécutées par l'Etat, réalisées dans le cadre du titre V des lois de finances. Sait-on que, *lorsqu'il s'agit de la réalisation d'un programme classique, le montant de la subvention accordée par l'Etat est en général très voisin du montant de la somme qu'il prélèvera au titre de la taxe sur la valeur ajoutée ? Il s'ensuit que son intervention est, en fait, beaucoup plus apparente que réelle ; elle ne constitue guère, en définitive, qu'une sorte d'amorçage, d'accompagnement de l'opération mais l'engagement réel de l'Etat est, à la fin de compte, nul ou presque nul.*

Il résulte du jeu de ce mécanisme financier que l'Etat intervient avec plus d'efficacité au niveau de la coordination et de la normalisation qu'à celui de l'aide financière réelle.

C'est un aspect des choses sur lequel, en général, on n'insiste peut-être pas suffisamment.

Cette considération nous servira de transition avant la conclusion que nous souhaitons donner à ce trop schématique chapitre consacré aux problèmes de la santé.

Si le VII^e Plan comporte un certain nombre d'indications intéressantes sur les *orientations qui seront prises entre 1976 et 1980 dans le domaine de la santé, nous regrettons que leur caractère épars et fractionné les prive d'une part de la dynamique qu'aurait pu* — tant les problèmes de la sécurité sociale, de la qualité générale de la vie, de l'emploi et de la santé sont étroitement imbriqués — *leur donner un abord plus global des choses.*

Si nous enregistrons avec satisfaction la part croissante qu'on entend donner à la participation des citoyens aux décisions et aux responsabilités qui les concernent, nous ne voudrions pas que cette idée, tout à fait louable dans son principe, cache en réalité une quelconque volonté de désengagement, de fuite de l'Etat vis-à-vis de missions et de responsabilités qui ne peuvent incomber qu'à la puissance publique.

IV. — LA SÉCURITÉ SOCIALE

On chercherait en vain, dans le VII^e Plan, un projet de réaménagement d'ensemble de notre système de sécurité sociale.

La raison en est simple : un tel projet n'existe pas encore faute d'un consensus suffisant.

Les études en cours seront cependant poursuivies ; le Plan l'affirme puisqu'il prévoit que « le Gouvernement prendra, au cours des prochains mois, les dispositions nécessaires pour qu'il puisse être procédé, en concertation avec les parties intéressées, à un réexamen des différents mécanismes de protection sociale, de leur efficacité, de leurs incidences économiques et de leur financement ».

La seule indication que l'on puisse trouver des intentions des pouvoirs publics en la matière se trouve résumée en une petite phrase : « les aspects redistributifs des prestations sociales et de leur mode de financement devront être accentués ». Autant dire que semble par là même confirmée l'orientation nouvelle de la sécurité sociale comme organisme de redistribution des revenus, appelé à concourir à la réduction des inégalités sociales ; la sécurité sociale, en fait, a déjà été contrainte à sortir de son rôle traditionnel de couverture des risques dans lequel certains auraient souhaité qu'elle reste contenue.

Constatation plus grave que celle de l'absence d'un projet de réforme global, le Plan est totalement muet en ce qui concerne l'harmonisation des régimes sociaux.

Cette lacune est sans doute due au fait que le Gouvernement n'a pas encore en la matière de propositions précises à formuler. Ceci paraît d'autant plus regrettable que le processus d'harmonisation, dont le principe est maintenant admis et entériné par le Parlement depuis 1974, devrait avoir abouti en 1978, autrement dit à mi-chemin de la période d'exécution du VII^e Plan.

Votre Commission des Affaires sociales a mis en place, l'année dernière, un groupe de travail sur les problèmes de la sécurité sociale, qui a procédé à un certain nombre d'auditions.

Elle est donc informée et consciente des difficultés techniques aussi bien que politiques que pose l'harmonisation, dont la nature et le degré restent encore mal définis. Elle s'attendait cependant, à

juste titre, à ce que le Plan aborde ces questions, que le Comité des revenus et transferts n'a pas, quant à lui, éludées. Elle ne peut donc qu'exprimer une certaine déception et souhaiter qu'en tout état de cause le Parlement soit appelé à participer aux travaux préparatoires à la réforme de la sécurité sociale. Le Plan devrait, à son sens, comporter une disposition garantissant cette participation.

*
**

Le Plan comporte certaines mesures relatives à l'amélioration de la protection sociale :

- poursuite de la généralisation de la sécurité sociale, sans précisions sur ses modalités ;
- maintien du pouvoir d'achat des allocations familiales et création de l'allocation parentale ;
- amélioration des retraites du régime général et amélioration du pouvoir d'achat du minimum vieillesse ;
- prise en charge par l'aide sociale des dépenses de soins exposées par les allocataires du Fonds national de solidarité.

Le problème de l'assouplissement des conditions d'accès à la retraite est abordé dans le cadre de la politique de l'emploi. Le Plan fixe comme objectif un aménagement des taux de pension en fonction de l'âge de la liquidation, selon un système actuariellement neutre, préconisé par la Commission vie sociale aussi bien que par le Comité des revenus et transferts. La mise en œuvre de cette réforme sera liée à l'évolution économique. Tout aménagement des systèmes de retraite doit en effet être envisagé avec prudence, de crainte d'alourdir excessivement les charges futures des régimes sociaux. Le rapport actifs sur inactifs âgés, relativement favorable au cours des années à venir, se dégradera en effet par la suite et il convient d'éviter d'hypothéquer un avenir assombri par les perspectives démographiques. Votre Commission regrette cependant l'absence de mesures tendant à l'amélioration des pensions de réversion.

*
**

Laconique en ce qui concerne les prestations, le Plan met l'accent sur le problème du financement de la sécurité sociale.

Des principes très nets sont formulés en la matière : « les perspectives tendues d'équilibre du budget de l'Etat interdisent d'envisager... une budgétisation plus poussée qu'actuellement des dépenses de sécurité sociale. Son équilibre devra donc être assuré sur ses propres ressources ».

C'est, autrement dit, le refus de la fiscalisation, auquel d'ailleurs le Sénat pouvait s'attendre après avoir entendu M. le Ministre des Finances, à l'occasion de la discussion du dernier collectif budgétaire pour 1976, à propos de l'abaissement du taux de la valeur ajoutée applicable aux médicaments (1).

Afin de parer au déséquilibre de la sécurité sociale, des mesures sont envisagées à la fois pour réaliser des économies et pour trouver les ressources suffisantes.

Tout d'abord, l'augmentation des prestations sociales devrait être contenue dans certaines limites : 6 à 7 % par an.

L'effort de maîtrise des dépenses de santé devra donc être accentué, notamment grâce à :

- la généralisation des profils médicaux ;
- une surveillance plus stricte des fausses innovations en matière de médicaments ;
- la modification des modalités de fixation du prix des médicaments ;
- une gestion plus attentive des services hospitaliers.

Cependant, aucune réforme précise de la gestion des hôpitaux n'est envisagée, et votre Commission ne peut que déplorer cette lacune du Plan.

En ce qui concerne les ressources, le Plan table, si nécessaire, sur une majoration des cotisations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse, à charge égale pour les employeurs et pour les salariés. En outre, des mesures seront proposées par le Gouvernement en vue d'une meilleure répartition des charges sociales au profit des entreprises de main-d'œuvre. L'éventualité d'un déplafonnement des cotisations n'est pas évoquée.

L'ensemble de ces propositions d'ordre financier peut séduire par sa simplicité et par sa rigueur : pas de fiscalisation, des économies, une majoration des taux de cotisation.

Votre Commission, quant à elle, estime que les planificateurs, auxquels on peut souvent reprocher trop d'imprécision ou d'indétermination, ont été trop catégoriques en repoussant absolument tout financement budgétaire supplémentaire des prestations sociales.

C'est là, en effet, couper court à toute éventuelle prise en charge par l'Etat de dépenses dont le financement par la sécurité sociale est contesté. Le Plan élude d'ailleurs totalement le problème des

(1) Voir J.O. débats Sénat, séance du 25 mai 1976.

charges « indues » et plus généralement celui de la redéfinition des rapports entre l'Etat et les régimes sociaux, dont le Comité des revenus et transferts a pourtant souligné la nécessité.

Votre Commission demandera, par voie d'amendement, que le refus de principe d'une budgétisation accentuée des charges sociales fasse l'objet d'une temporisation, pour trois raisons :

1° il faut, certes, mettre les assurés et les régimes sociaux face à leurs responsabilités. Mais il paraît non moins nécessaire que l'Etat de son côté assume les charges qui lui reviennent ;

2° le débat qui va s'ouvrir sur le financement de la sécurité sociale doit être aussi large que possible. Il faudrait pouvoir discuter, par exemple, l'éventualité d'un transfert au budget de l'Etat des prestations familiales, dont le financement par voie de cotisations patronales et ouvrières peut être mis en cause dans la mesure où le risque « familial » n'est pas directement lié à l'exercice de l'activité professionnelle ;

3° en tout état de cause, quel que soit l'aboutissement des projets de réforme de la sécurité sociale et malgré l'impératif d'équilibre budgétaire dont il faut tenir compte, il convient, à notre sens, de ménager l'avenir en prévoyant une soupape de sûreté du côté de l'Etat en cas de grave déficit des régimes sociaux, lié par exemple à un avatar imprévisible de la croissance économique.

*
**

Telles sont les quelques observations d'ordre général que votre Commission a estimé nécessaire de formuler sur la traduction dans le VII^e Plan des problèmes de sécurité sociale. En conclusion, elle exprime à nouveau sa déception devant les lacunes du Plan en la matière.

*
**

Sous le bénéfice des observations contenues dans le présent rapport, votre Commission vous demande d'adopter le projet de loi portant approbation du VII^e Plan de développement économique et social assorti des amendements suivants :

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Compléter ainsi cet article :

... sous réserve que la dernière phrase de la page 43 de l'annexe soit rédigée comme suit :

« Son montant sera modulé en fonction du revenu global de la famille. »

Amendement : Compléter ainsi cet article :

... sous réserve qu'à la page 68 de l'annexe, sous la rubrique « Sécurité sociale », le premier alinéa soit complété par la phrase suivante :

« Le Parlement sera associé à cette concertation. »

Amendement : Compléter ainsi cet article :

... sous réserve qu'à la page 68 de l'annexe, sous la rubrique « Sécurité sociale », le deuxième alinéa soit rédigé comme suit :

« Les perspectives tendues d'équilibre du budget de l'Etat obligent à n'envisager qu'avec prudence, sauf à remettre en cause le développement des services collectifs, une budgétisation plus poussée qu'actuellement des dépenses de la sécurité sociale. Son équilibre devra donc être assuré autant que possible sur ses propres ressources. »