

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1962.

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME II

L'EMPLOI

Par M. André CHAZALON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, André Dulin, Jean-Louis Fournier, vice-présidents ; Marcel Lambert, François Levacher, Louis Roy, secrétaires ; Ahmed Abdallah, Emile Aubert, Marcel Audy, Abdennour Belkadi, Brahim Benali, Lucien Bernier, Ahmed Boukikaz, Joseph Brayard, Martial Brousse, Robert Burret, Omer Capelle, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. André Chazalon, Marcel Darou, Francis Dassaud, Mme Renée Dervaux, MM. Adolphe Dutoit, Jean Fichoux, Etienne Gay, Lucien Grand, Georges Guéril, Paul Guillaumot, Jacques Henriet, M'Hamet Kheirate, Roger Lagrange, Mohammed Larbi Lakhdari, Arthur Lavy, Francis Le Basser, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Georges Marie-Anne, Louis Martin, André Méric, Léon Messaud, Eugène Motte, Menad Mustapha, Hacène Ouella, Joseph de Pommezy, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Vermeersch, MM. Joseph Voyant, Raymond de Wazières, Mouloud Yanat.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1573, 1728, 1783, 1707, 1712, 1714 et in-8° 403.

Sénat : 237, 238 et 239 (1961-1962).

SOMMAIRE GENERAL DE L'AVIS

TOME I. — **Aspects sociaux du Plan**, par M. Roger Menu.

TOME II. — **L'emploi**, par M. André Chazalon.

TOME III. — **Les équipements sanitaires et sociaux et la vieillesse**, par M. André Plait.

TOME IV. — **Les problèmes sociaux dans les départements d'outre-mer**, par M. Georges Marie-Anne.

Mesdames, Messieurs,

Le Plan qui peut apparaître comme étant le catalogue des options économiques, des perspectives de remise en ordre des structures et des orientations données à l'équipement du pays, a mis au rang de ses préoccupations le problème de l'emploi. Cette volonté permet à la planification de conserver un caractère humain.

Intimement lié à la démographie, le problème de l'emploi amène à assurer une activité professionnelle à chacun dans une répartition où les qualités naturelles et le degré de qualification parfaitement répartis doivent engendrer une expansion économique, prélude indispensable à l'amélioration du niveau de vie des hommes et de l'état social du pays.

Dans la perspective d'humanisation du plan nous pouvons dire que le problème de l'emploi y contribue directement et en est même un élément déterminant.

*
* *

Pour rester fidèle à ce choix, sans doute faudra-t-il que l'analyse à faire et les orientations à prendre soient précisées.

Les examens globaux ont leur valeur et peuvent être un élément d'appréciation de l'économie nationale, mais ils ne sont pas pour autant le juste reflet de la réalité. Il ne faut pas nous dérober à l'analyse des divers secteurs économiques, professionnels et régionaux. La disparité des croissances économiques et démographiques est une réalité.

Situation actuelle de l'emploi.

Si l'on procède à un inventaire global de l'emploi, c'est-à-dire tous secteurs économiques, toutes professions et régions confondus, on est obligé de constater qu'il n'y a pas de main-d'œuvre disponible et que le plein emploi est assuré.

Cette constatation faite, un rapide examen nous amène à vérifier que cette situation est essentiellement due à une conjoncture particulièrement favorable au cours de ces dernières années

dans certains secteurs-clés de l'économie : la sidérurgie, l'industrie de l'automobile et les industries chimique et électrique.

Ainsi l'activité croissante des branches économiques traditionnelles a permis pour une large part d'absorber la main-d'œuvre excédentaire.

Par rapport à 1956, l'emploi total était en 1961 supérieur de 150.000 contre une prévision d'accroissement de 330.000.

La réduction des effectifs employés dans l'agriculture depuis 1956 a été plus marquée que ne le prévoyait le III^e Plan, puisqu'elle semble avoir atteint en 1961, 550.000 personnes actives au lieu de 420.000. L'emploi dans l'industrie et le secteur tertiaire a augmenté de 700.000 (prévision du III^e Plan : 750.000).

*
* *

Constatations régionales.

Lorsqu'on fractionne l'appréciation, apparaît un déséquilibre incontestable pour plusieurs régions.

A côté de régions en expansion on en trouve d'autres où au contraire la situation de l'emploi est stationnaire ou en régression.

La situation de la main-d'œuvre disponible apparaît déjà excédentaire dans des régions telles que : Bretagne, Basse-Normandie, Nord, Pays de la Loire, Sud-Ouest, Massif Central.

Par contre le phénomène inverse se produit dans : la région parisienne, l'Alsace, la Haute-Normandie, la Franche-Comté, la Bourgogne.

D'autres régions semblent assurées d'un relatif équilibre.

Nous pouvons compléter ces premières constatations en admettant que le secteur agricole ne sera plus désormais demandeur d'emploi. En effet, la population agricole faisant preuve de vitalité, disposant de plus en plus de moyens et d'équipement pour atteindre les objectifs de son secteur économique, le courant migratoire s'amplifiera inéluctablement au sein de ce milieu social.

Tableau des déséquilibres régionaux de main-d'œuvre des activités non agricoles
(en milliers de personnes).

Evaluation 1960-1965.

	ACCROISSEMENT des disponibilités de main-d'œuvre non agricole de 1960-1965 (immigration supposée).	ACCROISSEMENT probable des besoins de main-d'œuvre dans les activités non agricoles de 1960 à 1965.	EXCEDENT de main-d'œuvre.	INSUFFISANCE de main-d'œuvre.
Nord	84	57	24	»
Région parisienne.....	124	298	»	174
Picardie	37	36	1	»
Champagne	27	26	1	»
Centre	35	35	0	»
Haute-Normandie	37	40	»	3
Basse-Normandie	42	24	18	»
Pays de la Loire.....	80	49	31	»
Bretagne	73	34	39	»
Lorraine	64	55	9	»
Alsace	19	37	»	18
Franche-Comté	23	27	»	4
Bourgogne	26	28	»	2
Rhône—Alpes	100	98	2	»
Auvergne	26	18	8	»
Limousin	12	7	5	»
Poitou—Charentes	31	22	9	»
Aquitaine	56	38	18	»
Midi—Pyrénées	45	24	21	»
Languedoc	26	12	14	»
Provence, sans Corse....	74	73	1	»

Les besoins globaux.

Partant de la situation actuelle et en fonction des perspectives apparentes et susceptibles de se préciser, nous devons tenir compte, au cours du IV^e Plan, des données impératives auxquelles nous ne pourrions nous soustraire :

- accroissement naturel de la démographie ;
- réduction du service militaire ;
- immigrations prévues dans le cadre de nos Accords ;
- rapatriements d'Afrique du Nord ;
- main-d'œuvre disponible en provenance du milieu agricole.

*
* *

Par référence à 1959 (année de base des statistiques du Plan) l'effectif de la population active globale, enregistre une sensible augmentation puisque l'accroissement prévu pour la période 1959-1965 est de l'ordre de 730.000 soit approximativement 600.000 pour 1961-1965.

Une des causes essentielles de cette poussée est motivée par l'arrivée de générations qui de 550.000 en 1960 passent à 800.000 pendant la durée du Plan.

Par contre, bien que la prolongation de la scolarité ne doive pas intervenir avant 1967, l'allongement des études se généralise de plus en plus et de ce fait on peut évaluer à 460.000 le nombre de jeunes qui n'apparaîtront pas sur le marché du travail de 1959 à 1965.

De plus, la diminution de la population agricole n'est pas seulement le fait de la désertion des jeunes générations, mais également de la cessation d'activités de personnes âgées, départs forfaitairement évalués à 100.000 personnes environ, pour la période 1959-1965.

Ainsi, tenant compte des différents éléments d'appréciation précédemment cités, on peut opposer à l'importance de la population active de 19.640.000 unités disponibles en 1959 le chiffre estimatif de 20.230.000 pour 1965.

Cette appréciation ne tient pas compte de la réduction du service militaire.

Ramené à 18 mois, l'effectif en cours de service passerait de 550.000 (base 1959) à 360.000, ce qui aurait pour effet d'augmenter la population active de 190.000 unités.

*
* *

Comment sera absorbé cet excédent de main-d'œuvre ?

Avant d'examiner les possibilités d'emploi des différents secteurs de notre économie, une remarque s'impose quant au correctif, disons au moyen indispensable pour assurer l'équilibre entre la disponibilité et l'emploi de la main-d'œuvre.

L'élément déterminant retenu a été l'augmentation de 5,50 % de la production. Autrement dit, il faut, où cela sera possible, accroître l'activité des secteurs économiques, afin d'obtenir ce taux moyen minimum d'expansion.

Il n'est pas dans notre intention de rejeter systématiquement ce choix ; cependant nous croyons devoir préciser qu'il doit, pour se concrétiser, être assorti d'une réelle politique d'investissements et d'une élévation du pouvoir d'achat.

Sans nul doute la production pourra toujours être améliorée, mais à quoi cet effort correspondrait-il si dans le même temps la consommation ne suivait pas la même croissance ?

L'expansion étant le choix établi pour assurer la réussite du IV^e Plan et par voie de conséquence la prospérité de notre économie et l'amélioration des conditions de vie des salariés, il importe également de préciser les secteurs où cet effort pourra trouver place.

Tenant compte des données et des orientations ce sont les *secteurs de l'industrie et le secteur tertiaire*, qui devront procurer l'expansion recherchée et définie.

Dans l'industrie, malgré la réduction des emplois de certaines branches telles que : combustibles minéraux solides, constructions navales et aéronautiques, cuir, bois, ce secteur économique devra offrir 368.000 emplois supplémentaires au regard de la situation de 1959.

Le secteur tertiaire sera celui sur lequel pèsera le plus l'expansion puisque 852.000 emplois nouveaux devront être créés.

	POPULATION active en milliers.		DIFFERENCE	INDICE 1959 =100	REPARTITION en pourcentage.	
	1959	1965			1959	1965
Agriculture et forêts..	4.540	4.100	— 440	90	24,1	20,9
Industrie	7.092	7.460	+ 368	+ 105	37,6	38,0
Tertiaire	7.208	8.060	+ 852	111	38,3	41,1
	18.840	19.620	+ 780	104	100,0	100,0

BRANCHES dont les effectifs diminueront.	BRANCHES créant le plus d'emplois.
Agriculture, forêts..... — 440.000	Services + 446.000
Combustibles minéraux solides. — 47.000	Métallurgie + 225.000
Textiles — 19.000	Commerces + 122.000
Constructions navales et aéronautiques — 17.000	Bâtiment et travaux publics.... + 110.000
Cuir — 10.000	Enseignement + 107.000
Bois — 5.000	Administrations + 73.000
	Transports + 50.000

A la suite de cet inventaire des besoins et disponibilités de main-d'œuvre, il ressort que moyennant certaines exigences impératives, le problème global de l'emploi devrait, dans le cadre du IV^e Plan, trouver une juste solution.

Il nous apparaît cependant indispensable de rappeler différents éléments pouvant sérieusement perturber les perspectives.

— Le nombre des Français rapatriés d'Afrique du Nord peut être sujet à fluctuation.

— Les orientations et prévisions sont établies en fonction d'une conjoncture actuelle favorable.

— La rapidité de l'évolution des techniques peut profondément modifier les moyens de production.

*
* *

Régionalisation de l'emploi.

Si globalement l'équilibre de l'emploi est atteint il n'est pas absolument certain de retrouver cet équilibre au cadre régional.

Cette inquiétude a d'ailleurs été évoquée à plusieurs reprises par tous ceux qui ont apporté leur part de réalisation ou d'appréciation au Plan.

La récession, due à la transformation ou à l'évolution de certains secteurs économiques est sans nul doute à l'origine et la cause directe du déséquilibre de certaines régions.

Les nouvelles structures exigées par une économie nouvelle (regroupements, spécialisations) la non-rentabilité de certaines exploitations agricoles obligatoirement délaissées, la disparition de productions régionales, nous amènent à demander que d'énergiques décisions doivent être prises, plus particulièrement dans l'orientation du choix des lieux d'implantation de nouvelles industries.

Nous comprenons les incidences directes des éléments économiques et financiers sur les opérations de décentralisation, mais nous pensons également que la solidarité nationale doit inspirer semblable intervention.

Au demeurant, outre leur aspect humain, les migrations ne sont pas sans conséquences économiques et financières nationales (logement, équipement scolaire, etc.).

Malgré la volonté apportée pour régionaliser l'emploi, il faut admettre que les grands bouleversements économiques ne nous épargneront pas de la nécessité des migrations.

Cependant si une particulière attention est apportée en ce domaine des solutions humaines et économiquement valables pourront être trouvées.

Pour écarter la déconvenue de la décentralisation, il importe en premier lieu qu'une ferme attitude mette un terme à la création de nouvelles entreprises dans la région parisienne. Il appa-

rait indispensable de canaliser les disponibles d'implantations sur les régions excédentaires de main-d'œuvre.

Tout en étant respectueuse de la liberté une autorité doit s'affirmer afin d'orienter et d'organiser la décentralisation dans les régions où la récession, voire la disparition, d'une partie de l'économie créent le déséquilibre de l'emploi.

— Le privilège de la présence de ressources naturelles, plus encore d'infrastructures et d'équipement, dont sont déjà dotées certaines régions, sont des éléments déterminants dans le choix des implantations.

Cependant toutes les activités ne réclament pas les mêmes exigences. Par exemple, chacun conviendra que les aménagements nécessaires à la mise en place d'une entreprise de transformations légères, ne sont pas du tout les mêmes que ceux d'une unité sidérurgique.

La surenchère actuellement existante entre différentes zones ou villes va à l'encontre d'une juste planification. A terme elle risque de reconstituer des « Paris » de province qui, bientôt, souffriront du même mal et éprouveront les mêmes difficultés que la capitale.

Par leur incidence sur les mouvements de population, les zones de salaires sont des éléments non négligeables. Leur suppression contribuerait à la fixation des populations.

Orienter et diriger la décentralisation ne doit pas nous éloigner d'une saine économie ; mais stabiliser la population doit rester un de nos soucis permanents.

*
* *

Si nous tenons à développer ou à convertir les économies régionales il importe de considérer le rôle essentiel que tient dans pareille option la qualification professionnelle de la main-d'œuvre.

Faire face à de brusques changements d'activité, exige très souvent une nouvelle qualification, voire une adaptation de la main-d'œuvre.

En pareil cas, seule une méthode d'apprentissage rationnelle dispensé au cours d'un cycle relativement court peut répondre à cet impératif.

La formule des centres de formation professionnelle pour adultes (F. P. A.) s'avère comme étant la mieux à même de répondre à cet objectif.

Jusqu'à ces dernières années ces centres avaient surtout pour but de former la main-d'œuvre répondant aux besoins des industries du lieu de leur implantation. La formation professionnelle donnée correspondait exclusivement à la nature des activités professionnelles existantes.

Dans la perspective des implantations nouvelles, où le genre d'activité sera, dans la presque totalité des cas, différent, il importe que les centres de F. P. A. soient en mesure d'apporter une formation professionnelle variée.

Un effort doit s'affirmer dans de nouvelles orientations de formation. Ces centres étant les moyens de reconversion de la main-d'œuvre deviendront alors les parfaits auxiliaires de la reconversion et de l'expansion économique.

*
* *

L'emploi à temps partiel.

Intéressant plus spécialement la main-d'œuvre féminine, cette formule est très peu utilisée en France.

Par des dispositions prises pour permettre le travail à temps partiel des pays tels que les Etats-Unis, la Suède, le Canada occupent un pourcentage de main-d'œuvre féminine relativement important.

En France, d'après les études et les statistiques établies, l'aménagement de semblables mesures permettrait à 950.000 femmes d'accepter une activité limitée.

Des suggestions susceptibles de favoriser le travail partiel ont été émises.

— *Pour l'employeur* : allégement des charges des entreprises utilisant ce mode de travail, entre autres, réduction de moitié du plafond de cotisation de sécurité sociale.

D'autre part, pour le calcul de la patente les emplois ainsi créés devraient être retenus pour une demi-unité.

— *Pour les salariés* : l'allocation de salaire unique, qui freine le travail des femmes, serait payée à concurrence de 50 % et progressivement réduite au profit des allocations familiales.

Dans le cadre des conventions collectives (loi du 11 février 1950) toutes garanties devraient être données sur les conditions de l'emploi.

Cette formule qui présenterait un avantage économique certain, serait également, sur le plan social, une très heureuse initiative. Les obligations familiales auxquelles est astreinte parfois la main-d'œuvre féminine créent très souvent une impossibilité d'assumer un emploi avec un horaire normal étalé sur l'ensemble de la journée.

Sur le plan général, il nous paraît très important qu'une efficace attention puisse être apportée à l'organisation du travail à temps partiel et nous souhaiterions connaître quelle suite peut être donnée à ces propositions.

La main-d'œuvre inadaptée.

Cette catégorie de main-d'œuvre n'a pas cru devoir retenir l'attention des auteurs du IV^e Plan. Nous devons le regretter.

L'emploi est pourtant un élément essentiel de l'intégration des handicapés physiques dans la vie active.

La réponse qui serait apportée à une profonde inquiétude humaine et sociale s'harmoniserait parfaitement avec l'économie et les techniques de certaines productions.

Deux éléments déterminant le reclassement des handicapés physiques dans une vie professionnelle et sociale normale n'ont pas été abordés dans l'étude générale de l'emploi :

— la formation professionnelle orientée vers les activités professionnelles compatibles avec leurs aptitudes physiques ;

— l'importance et la nature des emplois adaptés à leur état n'ont pas été précisés.

Il y a là une lacune qui ne peut rester sans solution.

La durée du travail.

La durée du travail est à la fois un moyen de relation directe sur l'équilibre de l'emploi et un élément très important au plan social.

Par son importance et sa qualification, la main-d'œuvre mise à disposition contribue à solutionner les exigences de l'économie.

Comme pour l'emploi on peut analyser globalement le problème de la durée du travail. Cependant, à l'appréciation fractionnée au plan régional, il faut substituer le plan économique ou professionnel.

Dans les différents secteurs économiques, la durée du travail peut revêtir un caractère totalement différent.

En un moment où la démographie et l'augmentation du taux de productivité ne font que s'accroître, on peut très légitimement se demander si la durée du travail n'est pas, ou ne sera pas, le seul élément modérateur. Dans une économie équilibrée et prospère, la production qui en est l'élément dynamique doit d'abord trouver une correspondance de consommation. Cependant, au moment où la technique bouleverse les moyens de production traditionnels dans la majorité des secteurs, où une augmentation de la population active est à la fois une raison d'espérance et un motif d'inquiétude, le temps est venu d'entreprendre les études dans une véritable perspective économique et sociale.

Le IV^e Plan fait allusion au problème de la durée du travail.

Nous savons que les conséquences des options à prendre en ce domaine sont lourdes de conséquences. Une appréciation objective et courageuse doit nous amener à des justifications économiques.

Le taux de productivité de la main-d'œuvre n'est-il pas directement fonction de l'effort physique réclamé ?

Cette possibilité de productivité est-elle constante et aussi importante sur les années de fin de carrières professionnelles telles que ces dernières sont actuellement conçues ?

Cette évocation par trop économique ne doit pas nous faire sous-estimer l'aspect humain et social de la durée du travail. Aussi nous souhaitons que la collaboration avec toutes les organisations professionnelles et syndicales se concrétise très rapidement et que la confrontation se passe des mises en présence.

La mise en place du Marché commun européen bouleverse les traditionnelles économies nationales. Un handicap peut surgir au regard d'options économiques et sociales de cette nature. Nous pensons que ces études seraient plus valables si elles étaient le résultat de confrontations européennes.

*
* *

La croissance économique est la dominante du IV^e Plan.

Il n'est pas dans nos intentions de sous-estimer cette option. Les besoins de consommation restent encore grands, toutefois il ne faut pas croire que le dynamique de l'économie du IV^e Plan sera celui des précédents.

Au lendemain de la guerre 1939-1945, les besoins étaient immenses. Dans le même temps, les techniques n'étaient pas celles détenues actuellement et les unités de production étaient moins nombreuses.

Pendant près de 15 ans, nous avons assisté à une accélération « production-consommation », quasi-permanente. Sans vouloir déclarer comme saturés les débouchés de production, nous pouvons tout de même supposer qu'un resserrement se manifeste.

Des correctifs d'équilibre doivent être envisagés. L'augmentation des moyens de consommation et certainement, à terme, une réglementation nouvelle de la durée du travail s'avéreront nécessaires. Les bouleversements profonds que subiront les différentes économies sont irréversibles.

Nous devons nous placer dans ce mouvement pour harmoniser le problème de l'équilibre économique et social.

L'emploi occupe à lui seul une large part dans ce contexte.

La solidarité des deux aspects est irréfutable, l'un ne peut aller sans l'autre, les interférences sont incontestables.

La planification démocratique, science et méthode moderne de l'organisation économique, apporte par l'amplitude de sa conception une large vue d'ensemble.

En matière d'emploi, elle nous permet de découvrir la complexité de ce problème.

La prospérité de la collectivité nationale n'est pas contradictoire avec la pratique d'une politique régionale de l'emploi. Dans le cadre de l'intérêt national, la confrontation de toutes les disponibilités régionales permettra d'éviter les disparités et les déséquilibres fâcheux, contrastes que l'on ne peut craindre dans une économie planifiée.

En raison de la rapidité des mouvements dirigeant l'économie actuelle, une dernière observation nous amène à souhaiter, en particulier pour le problème traité dans le présent rapport, qu'un contrôle de la réalisation du Plan soit assuré au cours de son exécution.

Cette disposition permettrait d'apporter les correctifs nécessaires sur les imprécisions ou les évolutions difficiles à apprécier justement.

Un Plan est valable par la souplesse de son adaptation. Faut-il encore que cette possibilité ne soit pas utilisée dans un mouvement régressif !

La volonté d'une saine expansion ne peut être alors suivie que du progrès et de la justice sociale.