

N° 31

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 novembre 1965.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1966, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 27

TRAVAIL

Rapporteur spécial : M. Michel KISTLER

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Pierre Carous, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, André Dulin, André Fosset, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Marcel Martin, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jacques Richard, François Schleiter, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1577 et annexes, 1588 (tomes I à III et annexe 24), 1596 et in-8° 423.

Sénat : 30 (1965-1966).

SOMMAIRE

	Pages.
Analyse du budget	3
I. — Les dépenses ordinaires.....	4
A. — Les moyens des services.....	5
B. — Les interventions publiques.....	7
II. — Les dépenses en capital.....	16
L'évolution sociale	18
I. — Le marché du travail.....	18
A. — L'emploi.....	18
B. — Les salaires.....	18
II. — La Sécurité sociale.....	21

ANALYSE DU BUDGET

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget du Ministère du Travail pour 1966 s'élève, en ce qui concerne les dépenses ordinaires, à 1.258.422.806 F, soit une augmentation de 23.832.969 F sur les crédits votés l'année dernière.

Au titre des dépenses en capital sont prévus, pour 1966, des autorisations de programme s'élevant à 111 millions de francs et des crédits de paiement d'un montant de 54,5 millions de francs, contre respectivement 96 millions de francs et 82,6 millions de francs en 1965.

I. — Les dépenses ordinaires.

Le tableau ci-après donne, par titre et par partie, la décomposition des crédits prévus au présent projet de budget pour les dépenses ordinaires :

Dépenses ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1965.	CREDITS PREVUS POUR 1966			DIFFERENCES entre 1965 et 1966.
		Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
(En francs.)					
TITRE III. — Moyens des services.					
<i>Première partie. — Personnel. — Rémunérations d'activité.....</i>	118.254.369	126.380.534	— 411.154	125.969.380	+ 7.715.011
<i>Troisième partie. — Personnel en activité et en retraite. — Charges sociales.....</i>	9.669.869	10.426.849	— 67.980	10.358.869	+ 689.000
<i>Quatrième partie. — Matériel et fonctionnement des services.....</i>	12.725.689	15.827.552	+ 5.230.260	21.057.812	+ 8.332.123
<i>Septième partie. — Dépenses diverses.....</i>	9.480.000	9.480.000	— 200.000	9.280.000	— 200.000
Totaux pour le titre III.....	150.129.927	162.114.935	+ 4.551.126	166.666.061	+ 16.536.134
TITRE IV. — Interventions publiques.					
<i>Troisième partie. — Action éducative et culturelle.....</i>	226.582.320	242.285.745	+ 21.651.000	263.936.745	+ 37.354.425
<i>Quatrième partie. — Action économique. — Encouragements et interventions.....</i>	37.370.000	38.370.000	+ 1.000.000	39.370.000	+ 2.000.000
<i>Sixième partie. — Action sociale. — Assistance et solidarité.....</i>	71.520.000	71.520.000	+ 4.150.000	75.670.000	+ 4.150.000
<i>Septième partie. — Action sociale. — Prévoyance.....</i>	748.987.590	672.827.590	+ 39.952.410	712.780.000	— 36.207.590
Totaux pour le titre IV.....	1.084.459.910	1.025.003.335	+ 66.753.410	1.091.756.745	+ 7.296.835
Totaux pour les dépenses ordinaires.....	1.234.589.837	1.187.118.270	+ 71.304.536	1.258.422.806	+ 23.832.969

A. — LES MOYENS DES SERVICES

Les crédits demandés pour les moyens des services en 1966 sont en augmentation d'environ 16,5 millions de francs sur ceux votés pour 1965, soit 10 %.

La majeure partie de cette augmentation se rapporte aux services votés et résulte :

- de l'amélioration des rémunérations de la fonction publique, tant dans le cadre de mesures générales que dans celui propre à certaines catégories de fonctionnaires ;

- de la majoration des prestations familiales ;

- du transfert du budget des Départements d'Outre-Mer et du budget des Armées des effectifs et des crédits inscrits pour le fonctionnement du Centre militaire de formation professionnelle de Fontenay-le-Comte ;

- de l'amélioration du régime des œuvres sociales.

Les mesures nouvelles se traduisent par une augmentation nette de 4.551.126 F. Il s'agit principalement :

- de la création d'un poste d'attaché du travail à Bruxelles ;

- de la location d'un ordinateur électronique en vue d'améliorer et d'accélérer les résultats des enquêtes effectuées par le Ministère concernant l'évolution des salaires et la situation de l'emploi.

Il convient de souligner sous cette rubrique la crise du personnel qui depuis une dizaine d'années affecte certains services du Ministère du Travail.

Celui-ci a notamment éprouvé de grandes difficultés de recrutement en ce qui concerne l'inspection du travail.

Depuis 1955 à 1963, les nominations de nouveaux agents ne parvenaient pas à compenser dans une année les vacances d'emplois.

L'Administration a envisagé, pour remédier à cet état de chose, un effort de publicité pour faire connaître l'inspection du travail par voie de presse, affiches, communiqués radiophoniques, conférences organisées dans les facultés et instituts de droit.

En outre, avec la collaboration de l'Education nationale, le Ministère du Travail organise chaque année une préparation gratuite au concours d'inspecteur du travail s'étalant sur dix mois.

Enfin, des facilités de recrutement ont été accordées aux jeunes candidats dans des emplois d'inspecteurs temporaires en vue de mettre à leur disposition des moyens matériels leur permettant de mieux se préparer au concours.

La crise de recrutement sévit également dans le corps des contrôleurs du travail et de la main-d'œuvre, devenu qualitativement et quantitativement insuffisant pour permettre des promotions vers l'inspection du travail.

Des mesures ont également été prises pour assurer le recrutement de jeunes bacheliers en qualité de contrôleurs temporaires du travail et dont la promotion pourrait ensuite être encouragée pour l'accès à la carrière de l'inspection.

— d'une augmentation des dotations consacrées aux dépenses de matériel, aux remboursements de frais et aux indemnités pour travaux supplémentaires de l'administration centrale et des services du travail et de la main-d'œuvre pour tenir compte de l'accroissement des tâches incombant à l'administration du travail du fait du développement sans cesse accru de la législation sociale et de la nécessité d'assurer l'application et le contrôle de cette législation ;

— de la création d'une inspection générale du travail et de l'emploi destinée à assurer une meilleure liaison entre les services locaux et l'administration centrale et à coordonner l'activité des inspecteurs divisionnaires ;

— du transfert du budget des services du Premier Ministre (Affaires algériennes) des crédits correspondant à la rémunération des personnels français des services du travail en Algérie ;

— du transfert du budget des Armées (Section commune) des crédits inscrits pour le fonctionnement du centre de formation professionnelle de Fontenay-le-Comte au titre de la promotion sociale.

En contrepartie, certaines économies sont prévues, notamment la suppression de 30 emplois à l'administration centrale et de 34 emplois dans les services extérieurs de la Sécurité sociale.

B. — LES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Attributions de bourses aux élèves du Centre d'études et de formation des conseillers du travail (chap. 43-11).

Il est proposé de reconduire le crédit de 8.500 F destiné à l'attribution de bourses aux élèves préparant le diplôme de conseiller du travail.

Formation professionnelle des adultes (chap. 43-12).

Le montant des crédits demandés s'élève à 262.178.245 F, en augmentation de 37.279.425 F par rapport à 1965.

L'augmentation des crédits pour la formation professionnelle des adultes s'explique tout d'abord à concurrence de 15.703.425 F par le développement des mesures acquises (extension en pleine année des crédits accordés en 1965 pour le renforcement des services de la formation professionnelle des adultes, incidence sur les indemnités des stagiaires de la majoration du S. M. I. G. et de la majoration de la valeur du point statutaire servant au calcul des rémunérations du personnel de la formation professionnelle des adultes).

Elle se justifie par ailleurs à concurrence de 21.576.000 F par des mesures nouvelles : frais de fonctionnement des sections réalisées dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Réunion) ; participation aux frais de fonctionnement des Centres de la Rye et de préformation de Marseille réservés aux étrangers ; ajustement des crédits en raison de l'augmentation escomptée du nombre des stagiaires en application des conventions passées par le Ministère du Travail avec certaines entreprises et groupements professionnels conformément à l'article 6 de la loi n° 59-960 du 31 juillet 1959 ; augmentation nécessaire des moyens de fonctionnement mis à la disposition des centres de l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre qui gère certains centres de formation professionnelle pour adultes.

Application de la loi du 23 novembre 1957 sur le reclassement des travailleurs handicapés (chap. 43-13).

Le crédit de 1.550.000 F ouvert l'année dernière est reconduit.

Subventions diverses (chap. 43-14).

A ce titre, il est proposé, d'une part de reconduire la subvention de 30.000 F accordée en 1965 aux Journées nationales de médecine du travail, d'autre part de porter de 20.000 à 95.000 F la dotation prévue en faveur des sociétés et groupements d'intérêt général pour permettre l'octroi de subventions à des associations chargées d'assurer l'accueil de jeunes stagiaires étrangers.

Subventions pour travaux destinés à développer l'information et la documentation concernant la Sécurité sociale (chap. 43-21).

Le crédit s'élève à 75.000 F sans changement.

Encouragements aux sociétés et fédérations de sociétés ouvrières de production et de crédit (chap. 44-11).

Il est proposé de reconduire sans changement le crédit de 20.000 F ouvert l'année dernière.

Application de l'article 56 du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et du paragraphe 23 de la convention relative aux dispositions transitoires (chap. 44-12).

Un crédit de 3.500.000 F est demandé, en augmentation de 1 million de francs par rapport à l'année dernière.

Il est rappelé que, dans le cadre particulier de l'article 56 du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, les mineurs licenciés peuvent bénéficier soit d'indemnités d'attente pendant une durée d'un an, soit d'une indemnité de réadaptation professionnelle ; les intéressés peuvent également prétendre à des indemnités de transfert de domicile et de réinstallation dans le cas où ils transfèrent leur résidence.

L'augmentation du crédit est la conséquence d'un certain nombre de fermetures ou de compressions d'effectifs dans la sidérurgie (fermeture de l'usine du Boucau, réduction d'effectif dans les mines de fer de Meurthe-et-Moselle et du Calvados) et dans les charbonnages.

*Encouragements à la recherche sociale
et à la formation ouvrière (chap. 44-13).*

Le crédit prévu à ce titre est en augmentation de 1 million de francs par rapport à l'année dernière.

L'intervention de l'Etat trouve sa base légale dans la loi n° 59-1481 du 28 décembre 1959 tendant à favoriser la formation économique et sociale des travailleurs.

L'augmentation demandée se justifie par la participation sans cesse plus importante des organisations syndicales et ouvrières à la vie économique et sociale du pays qui impose un développement des actions de formation syndicale poursuivies tant au sein de ces organisations que par les instituts d'université spécialisés dans l'éducation ouvrière.

Il faut également tenir compte de l'augmentation constante des effectifs appelés à bénéficier d'une telle formation, de l'extension du nombre des organismes susceptibles de recevoir des subventions à ce titre et de la charge résultant de la création en 1965 de l'Institut national de documentation et d'information du travail.

Les crédits prévus sont répartis entre :

- l'encouragement aux instituts de sciences et de recherches sociales et aux centres d'éducation ouvrière (500.000 F) ;
- l'encouragement à la formation économique et sociale des travailleurs appelés à exercer des responsabilités syndicales et aux actions d'études et de recherches syndicales (7.500.000 F).

Fonds national de l'emploi (chap. 44-14).

Un crédit de 27.850.000 F est proposé, sans changement par rapport à l'année dernière.

Le Fonds doit contribuer à l'équilibre de l'emploi en facilitant la réadaptation et la mobilité professionnelles des travailleurs et leur reclassement.

Cette mission revêt dans les circonstances actuelles une importance particulière ; il faut, en effet, tenir compte :

- de l'arrivée massive des jeunes dans le monde du travail, qui impose des efforts particuliers d'adaptation et de formation professionnelle ;
- des transferts de la population agricole excédentaire vers l'industrie qui posent des problèmes d'adaptation ;

— du Marché commun ainsi que du développement technique et de l'automatisation qui agissent sur le volume de l'emploi ;

— de ce que, même en période de plein emploi, il peut exister dans certaines branches ou régions des phénomènes d'occupation insuffisante.

Il importe de dissiper certains malentendus concernant les moyens d'action du Fonds.

L'article 1^{er} de la loi du 18 décembre 1963 stipule que le Fonds a pour objet de faciliter aux travailleurs salariés la continuité de leur activité à travers les transformations qu'implique le développement économique et de favoriser à cette fin, en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de la production, l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux.

Les dispositions législatives qui précisent la portée de ce principe général concernent les allocations qui peuvent être versées aux salariés et les modalités techniques des actions de conversion susceptibles d'être entreprises.

Le Fonds n'a donc pas la possibilité d'intervenir dans les économies régionales, ni de procéder à des investissements que souhaiteraient voir réaliser les entreprises privées en vue de leur conversion.

Cette situation est très regrettable et il serait nécessaire que le Gouvernement prenne sans tarder les mesures utiles pour permettre l'élargissement du champ d'activité du Fonds et lui donner la possibilité d'agir dans ces domaines où les besoins sont particulièrement importants.

Il procédera, ainsi qu'il vient de le faire pour l'industrie textile des vallées des Vosges, à la signature avec les entreprises de conventions permettant la mise en préretraite de salariés de plus de soixante ans ou prévoyant la mise en route dans les usines de sections de formation professionnelle.

Fonds national de chômage (chap. 46-11).

Le crédit s'élève à 75.220.000 F, en augmentation de 5 millions de francs sur celui voté en 1965.

L'augmentation de la dotation est la conséquence de l'assouplissement de la réglementation en matière de chômage total et de chômage partiel réalisée par le décret du 13 juillet 1965, notamment

en ce qui concerne l'octroi de l'allocation principale de chômage aux femmes mariées sans emploi et l'assouplissement des conditions d'indemnisation des femmes et des jeunes en chômage partiel.

Amélioration des conditions de vie des travailleurs nord-africains
(chap. 46-12).

Le crédit demandé s'élève à 450.000 F, en diminution de 850.000 F sur celui de 1965. Cette réduction est la conséquence de la diminution du nombre des nouveaux immigrants nord-africains.

Aide aux travailleurs étrangers (chap. 47-11).

Les textes qui commandent le recrutement et l'emploi des travailleurs étrangers datent des années 1945-1946 (ordonnance du 2 novembre 1945 et décret du 5 juin 1946).

L'employeur français, désireux de recruter de la main-d'œuvre étrangère en formule la demande au bureau de main-d'œuvre dont dépend le lieu de l'emploi.

Le dossier d'introduction comporte un contrat d'introduction du travailleur étranger qui peut être établi sous la forme anonyme lorsque l'employeur ne peut pas désigner le salarié qu'il veut recruter et qui doit assurer à l'étranger un travail continu pendant une durée déterminée d'au moins trois mois et dans les mêmes conditions de rémunération qu'aux ouvriers français.

Ce contrat doit être complété par un engagement financier pris par l'employeur de payer une redevance forfaitaire couvrant l'Office national d'immigration de ses frais de recrutement et de sélection médicale.

Le dossier ainsi constitué par l'employeur est transmis au bureau de main-d'œuvre dans le ressort duquel se trouve le lieu de l'emploi qui l'achemine au Ministère du Travail, seul qualifié pour prendre décision à l'égard de la demande d'immigration. C'est seulement dans l'hypothèse où l'offre d'emploi ne peut être satisfaite à l'aide de la main-d'œuvre nationale et si l'introduction d'étrangers dans la branche professionnelle considérée paraît utile à l'économie nationale qu'il sera donné suite à la demande.

Les opérations matérielles de recrutement et d'acheminement en France des travailleurs étrangers sont assurées par les soins de l'Office national d'immigration, établissement public, placé sous

la double autorité du Ministre du Travail et du Ministre de la Santé et disposant, dans l'exercice des fonctions de recrutement de la main-d'œuvre étrangère, d'un véritable monopole.

L'Office reçoit les demandes d'emploi qui lui sont adressées directement par les travailleurs étrangers. Il procède à la compensation de leurs demandes et des offres d'emploi anonymes qui lui seront remises par les entreprises.

Il accomplit par ailleurs les formalités administratives et sanitaires d'introduction des travailleurs.

Les formalités ont été améliorées à la faveur d'accords internationaux effectués entre les organismes étrangers de placement et l'administration française (accord franco-italien du 21 mars 1951, accord franco-yougoslave du 25 janvier 1965, accord franco-turc du 8 avril 1965) permettant l'organisation sur place de services de sélection professionnelle ou médicale ou le fonctionnement en territoires étrangers de missions de recrutement.

Ce système permet à l'Administration d'adopter la politique d'emploi des étrangers la plus opportune en présence de la situation changeante du marché du travail.

Il rend possible l'élaboration de programmes prévisionnels en fonction de l'utilisation optimale des ressources nationales en main-d'œuvre et la sélection et l'orientation des travailleurs étrangers là où les besoins ne sont pas couverts par la main-d'œuvre nationale, cette tâche étant accomplie avec le concours des gouvernements des pays voisins disposant d'excédents de main-d'œuvre.

La pierre d'achoppement du système résulte de l'inobservation fréquente des dispositions légales.

Certains employeurs marquent une réticence à embaucher d'une manière anonyme des salariés dont ils ne connaissent ni l'identité ni les qualités professionnelles et préfèrent recourir à l'emploi de travailleurs étrangers irrégulièrement entrés en France, mais dont ils peuvent apprécier les services.

De leur côté les travailleurs étrangers hésitent à s'engager par contrat de travail à durée déterminée au service d'un employeur inconnu et se rebutent devant les formalités administratives d'immigration.

L'étranger préfère pénétrer en France grâce aux facilités de franchissement des frontières comme simple touriste, puis se préoccuper de trouver un emploi et une formule d'hébergement sans se soucier des formalités réglementaires d'immigration.

En raison des besoins en main-d'œuvre de l'économie française, le Ministère du Travail accepte de régulariser la situation des intéressés et de leur accorder les cartes de travail requises. Toutefois le développement de ces déplacements spontanés de travailleurs en quête d'emplois, au détriment de la procédure régulière, outre qu'il met obstacle à la mise en œuvre des programmes d'action arrêtés dans le domaine de l'emploi présente de graves inconvénients au point de vue social.

Des mesures sont actuellement à l'étude en vue de remédier à cette situation. Elles tendent à obtenir des entreprises une plus juste appréciation de leurs besoins en main-d'œuvre.

Par ailleurs une action a été engagée contre les passeurs d'immigrants sans titre de circulation.

Quoi qu'il en soit la présence de main-d'œuvre étrangère conduit le Gouvernement à prévoir depuis plusieurs années une action d'aide aux travailleurs étrangers.

Le crédit demandé à ce titre pour 1966 s'élève à 12.930.000 F, en augmentation de plus de 9 millions sur celui de 1965.

Ce crédit est destiné à faire face à deux actions distinctes. D'une part, subventionner le service social d'aide aux travailleurs immigrants, d'autre part, alimenter le Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers.

Le service social d'aide aux immigrants est une association reconnue d'utilité publique, qui a pour but de venir en aide aux immigrants, notamment en regroupant les familles et en assurant la liaison entre l'immigrant et les diverses œuvres d'assistance. Le service effectue également les enquêtes nécessaires pour l'octroi de l'aide sociale aux étrangers et de l'assistance aux réfugiés.

La dotation ouverte au titre de ce service en 1965 était de 3.897.590 F. Il est proposé de la porter à 4.430.000 F, pour tenir compte des relèvements de traitement accordés au personnel du service (ce personnel bénéficie des mêmes échelles de traitement que les agents de l'Etat) et de la nécessité de créer trois postes supplémentaires d'assistantes sociales pour faire face à l'accroissement des tâches incombant au service.

Quant à la dotation de 8.500.000 F prévue au profit du Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers, il s'agit d'une mesure entièrement nouvelle.

Institué par le décret du 24 avril 1964, le Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers résulte de la transformation du Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en Métropole et pour leurs familles.

Son action, qui intéresse l'ensemble des travailleurs étrangers en France, s'exerce par voie d'attribution de subventions, d'avances ou de prêts à des organismes qui prennent en charge l'exécution directe de réalisations concernant ces travailleurs et portant notamment sur le logement et la formation professionnelle.

Le programme d'action du Fonds d'action sociale porte en premier lieu sur l'hébergement des travailleurs.

Tout organisme consacrant une partie de son activité aux foyers pour travailleurs isolés, pour jeunes travailleurs ou à l'habitat familial et prenant l'engagement de faire bénéficier des travailleurs étrangers de ses réalisations peut solliciter le concours du Fonds.

L'action du Fonds d'action sociale se développe en second lieu en matière de préformation et de formation professionnelles. Il importe, en effet, de mettre à la disposition des entreprises la main-d'œuvre qualifiée actuellement déficitaire dans les pays d'Europe. Pour permettre aux étrangers qui arrivent en France de suivre les stages de formation professionnelle, différentes actions ont été entreprises par le Ministère du Travail avec la participation financière du Fonds d'action sociale.

Le Fonds d'action sociale accorde enfin des subventions à des associations ayant des activités sociales en faveur des travailleurs étrangers et de leur famille.

La loi du 10 juillet 1964 a fixé les modalités de financement du Fonds d'action sociale. Elle prévoit que le budget de ce Fonds est alimenté :

— par des contributions supportées par les organismes, services et administrations assurant le versement des prestations familiales ;

— par une partie des cotisations visées à l'article 274 du Code de l'urbanisme et de l'habitation (cotisation de 2 % à la charge des travailleurs n'ayant pas procédé à certains investissements).

En 1965, aucun crédit n'a été prévu au titre de la seconde source de financement.

Pour 1966, il est proposé de mettre en œuvre cette seconde possibilité de financement en inscrivant une dotation de 8.500.000 F au budget du Ministère du Travail.

Avantages aux travailleurs immigrants italiens (chap. 47-12).

Les avantages spéciaux dont bénéficient les travailleurs italiens découlent de l'annexe I à l'accord d'immigration entre la France et l'Italie du 21 mars 1951 qui prévoit que « le Gouvernement français assure à chaque travailleur italien introduit en France les avantages suivants :

— pour les travailleurs des mines, soit un équipement complet de mineur, soit une somme de 3.000 anciens francs (1.000 anciens francs à l'arrivée, le solde à l'expiration d'un délai de trois mois) ;

— aux autres travailleurs, une somme de 1.500 anciens francs (500 anciens francs à l'arrivée, le solde à l'expiration d'un délai de trois mois). »

La dotation du chapitre (50.000 F) est en diminution de 100.000 F par rapport à 1965 pour l'ajuster aux besoins réels, compte tenu des résultats de l'année précédente et de la diminution de l'immigration italienne en France.

Encouragements aux sociétés mutualistes (chap. 47-21).

Le crédit proposé (11 millions de francs) est destiné à assurer les majorations de rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de la guerre ; il est en augmentation de 1.700.000 F sur celui ouvert en 1965.

Contribution de l'Etat à certains fonds de retraites (chap. 47-22).

Ce chapitre concerne deux contributions de l'Etat :

a) *La contribution au Fonds spécial de retraites de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.*

Cette contribution, qui est déterminée par le décret n° 61-1303 du 30 novembre 1961, comprend deux éléments : d'une part, une subvention égale à 22 % des salaires versés aux mineurs, d'autre part, le cas échéant, une subvention complémentaire d'équilibre.

Compte tenu de l'évolution des salaires des mineurs et des variations probables du nombre des travailleurs actifs et du nombre des retraités, il est prévu de réduire de 615 à 558 millions de francs les crédits correspondant à cette contribution.

b) *Contribution au Fonds spécial de la Caisse autonome mutuelle de retraites des agents des chemins de fer secondaires et des tramways.*

La contribution annuelle de l'Etat au financement de ce régime comprend une contribution normale calculée sur la base de 11 % des salaires de l'année précédente et une contribution d'équilibre, fixée annuellement en fonction de l'évolution de la situation financière du régime.

Pour 1966, compte tenu de l'évolution des salaires et de la situation financière de la Caisse, il est proposé d'ouvrir les crédits suivants :

— contribution normale	12.100.000 F.
— contribution exceptionnelle	118.700.000
	<hr/>
Total	130.800.000 F.

*

* *

II. — Les dépenses en capital.

Les crédits demandés au titre des dépenses en capital du budget du Travail se répartissent en deux chapitres : équipements administratifs et investissements concernant la formation professionnelle des adultes.

A. — EQUIPEMENTS ADMINISTRATIFS (chap. 57-10).

L'équipement des services administratifs du Ministère du Travail ne peut être dissocié de celui de l'ensemble des services administratifs de l'Etat.

Un nombre appréciable de services du travail et de l'emploi fonctionne en effet à l'intérieur de cités administratives ou sont abrités dans des locaux appartenant aux départements ou aux communes.

Ce regroupement des services administratifs se justifie à la fois dans l'intérêt du public et d'une saine gestion et est favorisé par la Commission centrale de contrôle des opérations immobilières qui veille au respect par l'administration des plans de regroupement dans chaque chef-lieu de Préfecture.

Cependant cette commission admet certaines exceptions lorsque l'urgence des besoins à satisfaire ne permet pas d'attendre la réalisation d'une nouvelle cité administrative.

Ainsi l'Administration a pu édifier par ses propres moyens au cours des dernières années des immeubles à Chartres, Dijon et Tours et elle s'apprête à le faire à Nantes et Nevers.

Dans d'autres cas la réinstallation des services dans des immeubles anciens aménagés a été possible.

Les réalisations au niveau des sous-préfectures et autres villes sont encore plus nombreuses.

Le Ministère du Travail qui n'était à la Libération qu'affectataire de deux immeubles domaniaux a fait depuis l'acquisition d'une soixantaine de locaux.

Sont demandés au titre du budget de 1966 des autorisations de programme d'un montant de 3 millions de francs et des crédits de paiement s'élevant à 2.500.000 F.

Ces crédits sont destinés, d'une part, à l'achat de terrains et d'immeubles pour les Services du Travail à Fort-de-France, Calais et Béthune, d'autre part, l'exécution de travaux dans les immeubles des services locaux du ministère à Nantes, Paris et Nevers ainsi qu'à l'acquisition de matériels divers.

B. — SUBVENTIONS POUR L'EXÉCUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (chap. 66-11)

En vue du versement de subventions d'équipement pour la formation professionnelle des adultes, il est demandé, pour 1966, des autorisations de programme d'un montant de 108 millions de francs et des crédits de paiement s'élevant à 52 millions de francs, dont 46.400.000 F au titre des services votés et 5.600.000 F pour les mesures nouvelles.

L'ÉVOLUTION SOCIALE

I. — Le marché du travail.

A. — L'EMPLOI

La stabilisation a entraîné une baisse du taux de croissance de l'emploi.

Si l'indice des effectifs se trouve toujours à un haut niveau, la durée hebdomadaire du travail, restée stable en 1963 et 1964, diminue légèrement et passe à 45,2.

La diminution du nombre des offres d'emploi non satisfaites s'est accentuée. Le rapport des demandes aux offres d'emploi est passé de 1,5 demande pour une offre en 1964 à 3,5 demandes.

De leur côté les demandes d'emploi s'accroissent régulièrement. Le nombre des demandes non satisfaites était au 1^{er} août 1965 de 121.300.

Le chômage partiel et les licenciements affectent spécialement le textile et l'automobile, les mines, l'habillement, les cuirs et peaux, mais se manifestent aussi de manière sporadique dans la plupart des branches et des régions. Les syndicats évaluent en fait à plus d'un million les salariés touchés.

Cependant, on peut admettre que le creux de la vague a été atteint.

En effet, l'indice d'activité, après avoir accusé un recul du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet, accuse à partir de cette date une très faible progression. L'évolution des effectifs de chômeurs secourus et des chômeurs partiels, qui a crû jusqu'en mars, enregistre également depuis juillet un lent mouvement de résorption.

B. — LES SALAIRES

La politique des salaires suivie par le Gouvernement avait pour objectif de limiter les hausses des rémunérations dans le cadre plus général du plan de stabilisation. Notamment les Pouvoirs publics ont préconisé dans le secteur nationalisé et la fonction publique un plafonnement de l'augmentation des rémunérations de l'ordre de 4 % par an.

En ce qui concerne le secteur privé, où les moyens d'intervention directe étaient plus limités, cette politique a elle-même été sérieusement soutenue par l'apparition du chômage partiel et des licenciements dans plusieurs secteurs importants.

En définitive, les objectifs du Gouvernement ont été à peu près atteints.

Le résultat du freinage salarial imposé aux entrepreneurs par le Gouvernement, mais permis aussi par la conjoncture, se traduit par un ralentissement continu de la hausse des salaires (2,9 à 3 % pendant le premier trimestre 1965 contre 3,9 % l'an passé à la même époque et 4,4 % durant le premier trimestre 1963). Les pourcentages d'augmentation constatés en 1965 sont les plus bas enregistrés depuis 1959.

On notera aussi que pour la première fois les augmentations masculines et féminines sont très proches.

Sur le plan régional, les abattements moyens de salaire de province par rapport à ceux de Paris n'ont pratiquement pas varié, sauf pour la dernière zone pour laquelle ils ont légèrement diminué, bien que l'écart reste encore important.

L'évolution des salaires en pourcentage, selon la catégorie professionnelle, traduit aussi le freinage des augmentations au détriment en particulier des catégories les plus qualifiées, les catégories de manœuvres bénéficiant des augmentations du S. M. I. G.

Le salaire minimum interprofessionnel garanti a en effet fait l'objet de deux majorations de chacune 2 % depuis le début de l'année.

Un décret du 26 février 1965 l'a porté au 1^{er} mars à 1,9680 F de l'heure dans la zone d'abattement 0, un décret du 1^{er} septembre 1965 l'a porté de 1,9680 F à 2,0075 F.

Ce n'est pas le jeu automatique de l'indexation qui, comme en septembre 1964, a entravé la revalorisation. Dans les deux cas, le Gouvernement a pris l'initiative du relèvement, appliquant la procédure prévue au Code du travail (art. 31 du livre I) « en raison des conditions économiques générales et de l'évolution du revenu national ».

La décision du Gouvernement traduit le désir de faire bénéficier les travailleurs les moins favorisés des résultats de l'expansion économique en transposant dans le S. M. I. G. la progression acquise du revenu national.

Il est à noter toutefois qu'à la Commission supérieure des conventions collectives, consultée comme la loi en fait l'obligation avant la signature des décrets de relèvement, seuls ont été d'accord pour avaliser le taux de 2 % les représentants des pouvoirs publics et ceux du patronat. Les délégués des organisations syndicales ont voté contre car à leur point de vue les majorations étaient nettement insuffisantes, le S. M. I. G. ayant en l'espace d'un an augmenté de 4 % seulement, alors que le salaire horaire moyen accusait une progression de 5,7 et que malgré les rajustements le S. M. I. G. accentuera, au lieu de le rattraper, un retard tel qu'en quinze années le pouvoir d'achat de l'ouvrier au S. M. I. G. aura augmenté moitié moins vite que celui de l'ouvrier moyen.

A la question du S. M. I. G. se rattache celle des abattements de zones.

Le Gouvernement avait promis leur suppression avant la fin de la législature.

Dans la mesure où les travailleurs payés au S. M. I. G. se trouvent dans les zones d'abattement les plus importantes, la politique de progression volontaire du S. M. I. G. se traduit pour eux par une revalorisation de leurs salaires d'un montant assez voisin de ce que leur procurerait la réduction des abattements de zones.

En revanche, tous les autres salariés sont lésés par le maintien des abattements de zones et en particulier les fonctionnaires dont l'indemnité de résidence est fonction des zones de salaires.

Par ailleurs, dans le domaine des prestations familiales l'ensemble des taux d'abattement a été réduit de 25 % à compter du 1^{er} janvier 1963. Il serait, toutefois, indispensable de procéder à la rigueur par paliers à la suppression totale de ces abattements que rien ne justifie plus, car en pratique les dépenses que doivent engager les familles sont aussi élevées dans les petites localités que dans les grands centres.

*
* * *

II. — La Sécurité sociale.

L'année 1965 a été une année de transition et d'attente.

Les réformes législatives et réglementaires, les innovations de la jurisprudence, sont restées limitées.

En revanche les problèmes à résoudre au cours des prochains mois se sont précisés :

a) *Assurance maladie.*

Le problème de l'extension du régime aux travailleurs indépendants autres que les exploitants agricoles paraît être entré dans une phase nouvelle.

Les organisations artisanales ont demandé au Ministre de l'Industrie et du Commerce de mettre au point un projet susceptible de leur convenir.

Les industriels et commerçants, ainsi que les membres des professions libérales ont, de leur côté, recherché une formule permettant de couvrir non seulement les artisans, mais l'ensemble des travailleurs non salariés autres que les exploitants agricoles.

Deux projets se rangeant pratiquement sous deux conceptions fondamentalement différentes sont actuellement en présence.

Le premier, qui reprend les conclusions du Comité national d'action et de liaison des classes moyennes, s'est concrétisé par le dépôt devant l'Assemblée Nationale d'une proposition de loi n° 977. L'économie de ce projet consiste essentiellement dans le fait que l'assurance maladie ne couvrira que le gros risque et que les intéressés auront le libre choix de l'organisme assureur parmi les groupements mutualistes ou les sociétés d'assurance habilitées.

Le second groupe de projets vise à étendre le régime général de la Sécurité sociale aux membres des professions industrielles, libérales et artisanales. Cette tendance s'est notamment exprimée dans la proposition de loi n° 1407 qui tend à assurer aux intéressés le bénéfice des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, sous réserve de certaines adaptations tenant compte des facultés contributives des bénéficiaires et des modalités d'exercice de leur activité.

Le Gouvernement, tout en suivant de près cette affaire, n'a pas encore pris parti sur cette question, souhaitant, avant de définir sa position, connaître les conclusions des deux Commissions chargées d'étudier les structures de la Sécurité sociale et de l'Assurance maladie.

Le problème de l'adaptation de la profession médicale à la Sécurité sociale s'est également concrétisé.

Il résulte du rapport déposé par la Commission prévue par l'article 24 du décret du 12 mai 1960 que si ce texte a favorisé le développement des conventions entre syndicats de médecins et caisses dans près de quatre-vingts départements et que si aujourd'hui 87 % des médecins sont intégrés au système par convention ou adhésion individuelle, un profond désaccord subsiste entre la profession médicale et les organismes sociaux.

La profession reproche au décret du 12 mai 1960 son caractère autoritaire et demande d'introduire davantage d'esprit contractuel dans l'application du texte.

Elle demande également que le financement des cabinets de groupe par les organismes de Sécurité sociale soit réalisé en mettant les fonds à la disposition d'organismes de crédit spéciaux de prêts aux médecins et non par voie d'investissements directs.

La profession conteste enfin les adhésions individuelles assorties du tarif d'autorité et demande une réduction de l'écart entre les tarifs conventionnels et les tarifs d'autorité pour atténuer une injustice envers les assurés sociaux.

En réalité le corps médical considère que les adhésions individuelles l'empêchent de défendre ses intérêts en faisant peser un risque d'inefficacité sur toute action syndicale de déconventionnement.

b) *Assurance invalidité.*

Conformément à l'article 253 du Code de la Sécurité sociale les arrérages de pension d'invalidité sont supprimés à l'expiration du trimestre d'arrérage au cours duquel le titulaire s'est livré à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée, remarque étant faite que la pension doit être rétablie en cas de diminution ou de disparition des revenus professionnels.

La Cour de cassation a décidé que la suspension était inapplicable à la majoration pour tierce personne qui doit être maintenue même lorsque la pension principale est suspendue en totalité.

c) *Assurance vieillesse.*

Des décrets des 26 et 28 avril 1965 ont apporté certaines modifications à la revalorisation des pensions et rentes de vieillesse.

Ces textes décident que le calcul du coefficient de majoration se fera en se référant à l'évolution du montant moyen des indemnités journalières normales servies en assurance maladie, alors qu'auparavant ce coefficient était calculé à partir de la masse des salaires soumis à cotisation pour un nombre de salariés constant.

On peut craindre que ces textes ne réduisent les garanties des retraités.

D'une part, ils substituent à une indexation des rentes en fonction de l'augmentation des cotisations une revalorisation basée sur un salaire de référence. Or la masse des cotisations, qui augmente à la fois en fonction du nombre des salariés et de l'évolution des salaires, est une base d'indexation plus dynamique et davantage liée à l'évolution économique que le gain journalier retenu pour le calcul de l'indemnité journalière qui est une notion plus statique.

D'autre part, ils atténuent l'automatisme des revalorisations. En effet la revalorisation du gain journalier de base n'intervient, d'après le Code de la Sécurité sociale, que dans deux hypothèses : intervention d'un arrêté ministériel fixant de nouveaux coefficients de majoration ou augmentation des salaires dans le cadre d'une convention collective.

La revalorisation du salaire minimum interprofessionnel garanti n'entraîne pas une revalorisation des indemnités. Certaines majorations de salaire ne vont donc plus avoir de répercussion sur le montant des pensions, alors que dans le régime antérieur toute augmentation des salaires entraînait une plus-value des cotisations et conduisait donc à une augmentation des rentes.

En revanche le Gouvernement a fait connaître que les allocations minima de vieillesse seront en 1966 relevées à deux reprises comme en 1965, une première fois au 1^{er} janvier, l'allocation passant de 1.800 F à 1.900 F par an et une seconde fois au 1^{er} octobre, l'allocation passant de 1.900 à 2.000 F.

Corrélativement, le plafond des ressources autorisé pour percevoir l'avantage de base passera à 3.400 F, puis à 3.500 F pour une personne seule et 5.100 F à 5.250 F pour un ménage.

Le Fonds national de solidarité prendra vraisemblablement à sa charge la moitié de la deuxième majoration pour les salariés autres que ceux du régime général.

L'année 1965 a également été marquée par une extension de la protection sociale contre le risque vieillesse à de nouvelles catégories (loi n° 65-555 du 10 juillet 1965 accordant aux Français exerçant ou ayant exercé à l'étranger une activité professionnelle du 13 décembre 1964 relative à l'affiliation de certaines catégories la faculté d'accession au régime d'assurance volontaire vieillesse, loi n° 64-1272 du 13 décembre 1964 relative à l'affiliation de certaines catégories d'avocats à la Caisse nationale des Barreaux français, loi n° 65-883 du 20 octobre 1965 autorisant l'affiliation à l'assurance volontaire des personnes ayant vécu à titre d'aide avec de grands invalides).

Il convient d'insister sur la nécessité d'accélérer la liquidation des pensions dans un but d'humanisation de la Sécurité sociale ainsi que sur celle d'assurer une meilleure information des assurés sociaux en ce qui concerne les avantages vieillesse.

La question se pose également s'il n'y aurait pas lieu d'admettre la prise en compte, pour le calcul de la pension, des années de cotisation au-delà de la trentième.

d) *Prestations familiales.*

Le fait suivant doit être signalé :

S'agissant des assurances sociales, la progression des cotisations pour l'exercice à venir atteindra 8,5 %, alors que les prestations maladie et maternité devraient croître de plus de 11 %, les pensions de vieillesse de 14 %, l'allocation aux vieux travailleurs salariés de 3,7 % et l'allocation complémentaire de 3 %.

S'agissant des prestations familiales, au contraire l'évolution en sens inverse se maintient. Les cotisations devraient progresser de 8,5 % pour les salariés et de 6 % pour les employeurs et travailleurs indépendants, tandis que les prestations augmenteraient de 3 % pour faire face à l'expansion démographique et que le salaire de base ne serait majoré que de 3,5 % à dater du 1^{er} août 1966.

Ce contraste ne saurait subsister longtemps sans provoquer l'accroissement des protestations légitimes des défenseurs du sort des foyers familiaux.

e) *Organisation générale.*

Le décret n° 60-452 du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Sécurité sociale a soulevé de nombreux remous.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé le 27 novembre 1964 sur la légalité de ce décret.

Il a censuré la répartition des pouvoirs instituée par le décret entre les conseils d'administration et les directeurs des organismes, en proclamant que le Gouvernement ne pouvait pas dessaisir les conseils d'administration du droit d'accomplir certains actes qui en raison de leur nature sont, sous un régime de droit privé, réservés à ces organes, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel. Désormais, les conseils d'administration ont le droit d'évoquer et de trancher les problèmes que le décret du 12 mai 1960 avait confiés au directeur.

En revanche, la Haute Assemblée a confirmé la fusion des caisses de mutualité sociale agricole au niveau départemental, fusion qui ne viole pas la spécialité des organismes et caisses de Sécurité sociale.

Il ne faudrait d'ailleurs pas que l'évolution réglementaire aille au-delà de cette mesure et entraîne des transformations plus incisives, telles que la fusion du régime général et du régime agricole.

Les décrets n° 63-334 du 2 avril 1963 et n° 63-406 du 10 avril 1963, pris pour l'application de l'article 9 de la loi de finances pour 1963, ont seulement prévu des dispositions comptables permettant d'enregistrer dans les écritures de la Caisse nationale de Sécurité sociale les opérations de recettes et de dépenses relatives aux salariés agricoles. Cette tenue des comptes ne s'accompagne d'aucun contrôle financier sur les opérations des organismes de la mutualité sociale agricole qui continuent à relever de la tutelle du Ministère de l'Agriculture.

L'article 9 de la loi de finances a d'ailleurs expressément prévu que ces opérations financières doivent être exécutées « sous réserve du maintien de la gestion des régimes sociaux agricoles par les caisses de la mutualité sociale agricole ».

Le tableau ci-dessous retrace le montant des aides financières directes apportées par le régime général au régime des salariés agricoles :

	Année 1963.	Année 1964.	Année 1965. (Prévisions.)
	—	—	—
	305,8	441,4	585
Prestations familiales.....	523,5	438,9	464
	—	—	—
Ensemble	829,1	880,3	1.049

Il faut, en outre, faire état de l'aide indirecte du régime général au régime agricole au titre de l'allocation aux vieux travailleurs salariés versée à d'anciens travailleurs salariés agricoles n'ayant pas cotisé (100 millions en 1964, 104 millions en 1965) ainsi que du bénéfice que retire le régime agricole de la contribution du régime général à l'équipement sanitaire et social du pays.

f) *Problèmes financiers.*

On a l'impression que seule l'extension rapide et continue permet au régime de limiter son découvert.

Des mesures de détail sont certes possibles à brève échéance : consolidation des conventions médicales, rationalisation de l'industrie pharmaceutique avec réduction des marges bénéficiaires, adaptation des conditionnements, dégagement des prix de journée des hôpitaux des charges qui relèvent de la solidarité nationale (équipement, recherche et enseignement), amélioration de la médecine préventive, meilleure prise de conscience du corps médical pour éviter certains abus.

Mais, en définitive, seule une réforme d'ensemble pourra régler le problème. Les régimes devront conserver leur caractère autonome et contributif et le système de cotisation sur les salaires comme source essentielle des recettes doit être maintenu. Il n'y aurait pas lieu, du reste, d'exclure le principe d'une contribution de l'Etat.

Par contre, l'équilibre financier de la Sécurité sociale ne devra jamais être recherché dans une modification des bases des cotisations qui aurait pour conséquence de remettre en cause le financement de la retraite des cadres. De fâcheuses rumeurs, en ce sens, avaient été propagées ces derniers temps ; aussi, c'est avec

la plus grande satisfaction que nous avons enregistré les mises au point très nettes faites, à ce sujet, par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

*

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose l'adoption des crédits du budget du Travail.