

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1966.

## 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 1967, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS  
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 5

Affaires sociales.

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 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, Louis Talamoni, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> législ.) : 2044 et annexes, 2050 (tomes I à III et annexe 5), 2075 et in-8° 567.

Sénat : 24 (1966-1967).

## SOMMAIRE

---

	Pages.
<b>Analyse du budget.....</b>	<b>3</b>
<b>I. — Les dépenses ordinaires.....</b>	<b>4</b>
A. — Les services du Travail et de la Main-d'œuvre.....	4
B. — Les services de la Sécurité sociale.....	9
C. — Le service de la Population et des Migrations.....	10
<b>II. — Les dépenses en capital.....</b>	<b>14</b>
<b>Examen de problèmes particuliers.....</b>	<b>17</b>
<b>I. — La situation de la sécurité sociale.....</b>	<b>17</b>
<b>II. — Les travailleurs étrangers.....</b>	<b>23</b>
<b>III. — Les abattements de zone.....</b>	<b>25</b>
<b>Dispositions spéciales.....</b>	<b>30</b>

---

## ANALYSE DU BUDGET

Mesdames, Messieurs,

La contexture du budget du Travail tel que nous l'avions rapporté les années précédentes a été profondément modifiée par le regroupement intervenu, en cours d'année, des deux ministères du Travail et de la Santé publique en un Ministère des Affaires sociales.

Pour 1967, un seul fascicule budgétaire est présenté pour l'ensemble du nouveau ministère au sein duquel figurent tous les crédits des anciens départements de la Santé publique et du Travail. Si certaines dotations ont conservé leur dénomination et leur affectation antérieures et peuvent, par conséquent, être individualisées, d'autres, en revanche, se trouvent fusionnées au sein du Ministère des Affaires sociales, telles, par exemple, celles concernant les services de l'Administration centrale, et ne peuvent donc plus être rattachées aux attributions des anciens ministères de la Santé ou du Travail.

En présence de cette situation, votre Commission des Finances a décidé de répartir le rapport des Affaires sociales de la manière suivante.

Notre Collègue, M. Ribeyre, s'est vu confier la partie relative aux dotations de l'administration centrale ainsi que les crédits concernant les services de la Santé publique.

Le présent rapport traitera, au contraire, des dotations qui relevaient, jusqu'à cette année, du budget du Travail.

Toutefois les modifications intervenues à l'occasion de la création du Ministère des Affaires sociales ont entraîné de multiples changements dans la structure des services et il n'a pas été possible d'effectuer une comparaison entre les crédits ouverts en 1966 et ceux demandés pour 1967.

C'est donc compte tenu des observations qui précèdent que nous analyserons successivement :

— les dépenses ordinaires, en les groupant sous les trois rubriques : les services du travail et de la main-d'œuvre, le service de la sécurité sociale, le service de la population et des migrations ;

— les dépenses en capital.

## I. — Les dépenses ordinaires.

### A. — LES SERVICES DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'ŒUVRE

#### 1° *Les moyens des services.*

Outre les ajustements, dans le cadre des services votés, des crédits de personnel pour tenir compte des augmentations de rémunération dans la fonction publique et de la majoration des prestations sociales, les crédits de fonctionnement des services externes du Travail sont en augmentation nette, au titre des mesures nouvelles, de 4.579.428 francs.

Les majorations de dotation résultent des mesures suivantes :

— *Renforcement des services de l'emploi.* — A cet effet est prévue notamment la création de 326 emplois d'agent contractuel ; 36 de ces emplois sont affectés au fonctionnement de quatre bourses régionales de l'emploi dont la mise en place est prévue en 1967.

Les 290 emplois nouveaux sont destinés à assurer le développement des sections locales de l'emploi par l'affectation des agents contractuels à recruter soit dans les sections existantes, soit dans des sections nouvelles que le Ministère des Affaires sociales envisage d'implanter.

Ces agents seront chargés essentiellement :

- d'une part, de collecter les offres d'emplois émanant des entreprises, de prospecter et d'analyser les besoins en main-d'œuvre des établissements de leur ressort ;
- d'autre part, de diriger les opérations de placement, c'est-à-dire d'informer les demandeurs d'emplois des offres d'emplois disponibles et de les mettre en rapport avec les responsables des entreprises concernées.

Compte tenu, par ailleurs, de la majoration des crédits de fonctionnement, l'ensemble de la mesure se chiffre par une dépense supplémentaire de 7.800.000 F.

— *Adaptation des services du travail à la nouvelle structure de la région parisienne.* L'institution de nouveaux départements entraîne la nécessité de créer cinq postes de directeurs départementaux de la main-d'œuvre (+ 129.428 F).

En contrepartie, on constate deux diminutions de crédit.

L'une, d'un montant de 1.550.000 F, résulte du transfert, en application de la loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle, au chapitre 43-03 « Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale » du budget des Services du Premier Ministre des crédits de promotion sociale figurant au budget du Ministère des Affaires sociales.

L'autre porte sur une somme de 800.000 F et concerne les crédits alloués pour la rétribution des délégués à la sécurité des ouvriers mineurs, pour ajuster la dotation aux besoins réels constatés en 1966.

## 2° *Les crédits d'intervention.*

Nous examinerons ci-après, par chapitre, les différents crédits du Titre IV « Interventions publiques » concernant les services du travail.

*Attribution de bourses aux élèves du centre d'études et de formation des conseillers du travail (chap. 43-71).*

Il est proposé de reconduire le crédit de 8.500 F déjà ouvert les années antérieures et destiné à l'attribution de bourses aux élèves préparant le diplôme de conseiller du travail.

*Formation professionnelle des adultes (chap. 43-72).*

Le montant des crédits demandés s'élève à 300.363.590 F, en augmentation de 37.385.345 F par rapport à 1966.

L'augmentation réelle des crédits est, du reste, plus importante que la majoration nette constatée et se monte en réalité à 45 millions, puisqu'une somme de 7.614.655 F se trouve, par ailleurs, virée au budget des services du Premier ministre au titre du regroupement à ce budget, prévu par la loi programme sur la formation professionnelle, des dotations concernant la promotion sociale.

Cette majoration de crédit est nécessitée par les projets de développement des actions de formation professionnelle des adultes tant en métropole que dans les départements d'outre-mer.

*Reclassement des travailleurs handicapés (chap. 43-73).*

Le crédit demandé pour l'application de la loi du 23 novembre 1957 s'élève à 1.200.000 F, en diminution de 350.000 F sur celui de 1966. Cette réduction est due au fait qu'un certain nombre de mesures prévues en faveur des travailleurs handicapés n'ont pu encore être pleinement appliquées ; par conséquent les crédits ouverts l'année dernière se sont révélés trop importants.

Une telle situation est regrettable ; le problème du reclassement des travailleurs handicapés est une question sociale importante et on ne peut que déplorer le retard pris dans l'application de la loi du 23 novembre 1957, loi qui avait, à l'époque, suscité de grands espoirs chez les intéressés.

*Encouragements aux sociétés et fédérations de sociétés ouvrières de production et de crédit (chap. 44-71).*

Il est proposé de reconduire le crédit de 20.000 F ouvert en 1966.

*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. 44-72).*

Un crédit de 15.500.000 F est demandé, en augmentation de 12 millions 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 changement de domicile et de réinstallation dans le cas où ils transfèrent leur résidence.

L'augmentation du crédit est destinée à faire face aux conséquences sociales des actions entreprises en vue d'assurer la compétitivité de la production de l'industrie sidérurgique française.

Ce programme entraîne notamment des compressions d'effectifs de l'ordre de 15.000 emplois pendant toute la durée du V<sup>e</sup> Plan.

Pour pallier les inconvénients sociaux de ces réductions d'emploi, des mesures ont été prévues dans le cadre de la convention

conclue entre les pouvoirs publics et la sidérurgie française afin d'assurer l'adaptation de la main-d'œuvre excédentaire à des emplois nouveaux.

Il a paru notamment indispensable, d'une part, d'améliorer les aides C. E. C. A. prévues dès l'application du Traité de Paris par l'arrêté interministériel du 28 septembre 1953 et, d'autre part, de prévoir des mesures nouvelles de nature notamment à faciliter la réadaptation des travailleurs et leur mobilité.

L'amélioration des anciennes formes d'aide portent sur :

— l'augmentation du plafond de salaire servant au calcul de l'indemnité différentielle attribuée pendant un an aux bénéficiaires de l'aide C. E. C. A. en cas de reclassement à un salaire inférieur ;

— l'octroi d'une prime de qualification aux travailleurs qui effectuent un stage de formation professionnelle des adultes. En effet, parallèlement aux efforts faits pour faciliter l'implantation d'industries nouvelles en Lorraine, il est indispensable d'encourager l'effort des travailleurs à une réadaptation professionnelle.

Quant aux aides nouvelles, elles porteront sur :

— l'octroi aux travailleurs d'une indemnité leur permettant de se rendre compte sur place des conditions de travail et de logement qui leur sont offertes ;

— compensation provisoire des frais de double résidence en faveur des travailleurs appelés à occuper un emploi dans une localité où les possibilités de logement ne se présenteront qu'à terme.

Ajoutons qu'il est demandé à la Haute Autorité de la C. E. C. A. une participation de 50 % aux dépenses résultant de ces différentes mesures.

*Encouragements à la recherche sociale et à la formation ouvrière (chap. 44-73).*

Le crédit prévu à ce titre s'élève à 8.250.000 F, en augmentation de 250.000 F 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 seront répartis entre :

— l'encouragement aux instituts de sciences et de recherches sociales et aux centres d'éducation ouvrière ;

— 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.

*Fonds national de l'emploi (chap. 44-74).*

Un crédit de 23.850.000 F est proposé, en diminution de 4 millions par rapport à l'année dernière.

On peut être *a priori* surpris de cette diminution. En effet, le développement constaté à l'heure actuelle des actions du Fonds national de l'emploi (extension de son champ d'application, augmentation ou création de certaines allocations) joint à l'importance des problèmes de conversion qui se posent ou vont se poser dans un proche avenir (mines de fer, sidérurgie, personnel français des bases américaines) nécessiteraient bien plutôt une augmentation de crédits.

Le Gouvernement estime pour sa part que la création du fonds de la formation professionnelle devrait permettre d'alléger les charges du Fonds national de l'emploi.

On peut émettre des doutes à ce sujet car, si sur quelques points les deux fonds ont certaines attributions voisines, il n'en reste pas moins que dans l'ensemble leurs objectifs et leurs moyens d'action sont nettement différenciés.

*Fonds national de chômage (chap. 46-71).*

Le crédit s'élève à 81.220.000 F, en augmentation de 6 millions de francs sur celui voté en 1966.

L'augmentation de la dotation est destinée à faire face aux besoins prévisibles du Fonds de chômage au cours de l'année 1967.

\*  
\* \*

## B. — LES SERVICES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

### 1° *Les moyens des services.*

La nouvelle dénomination de ces services est : services de l'assurance maladie et des caisses de Sécurité sociale.

Les seules mesures nouvelles intéressant cette administration sont :

— une augmentation de 400.000 F des crédits de rémunération pour tenir compte de la situation réelle des effectifs ;

— une réduction de 50.000 F de la dotation inscrite au titre des remboursements de frais.

### 2° *Les crédits d'intervention.*

Au titre IV figurent deux chapitres concernant la Sécurité sociale.

*Subventions pour travaux destinés à développer l'information et la documentation concernant la Sécurité sociale* (chap. 43-61).

Le crédit s'élève à 65.000 F, en diminution de 10.000 F sur celui de l'année dernière.

*Encouragements aux sociétés mutualistes* (chap. 47-61).

Le crédit proposé de 12.700.000 F 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 1966.

\*  
\* \*

## C. — LE SERVICE DE LA POPULATION ET DES MIGRATIONS

### 1° *Les moyens des services.*

Sont regroupés au titre III du budget du Ministère des Affaires sociales, d'une part les crédits anciennement inscrits au budget de la Santé publique et concernant le centre d'accueil des rapatriés, d'autre part ceux inscrits au budget de l'Intérieur et concernant les dépenses administratives entraînées par le reclassement des rapatriés musulmans dans les hameaux de forestage.

Deux mesures nouvelles sont prévues pour 1967 :

— une réduction de 180.000 F de la dotation inscrite au titre des centres d'accueil des rapatriés, par suite de la réduction d'activité de ces centres ;

— la création pour le service des rapatriés musulmans reclassés dans des exploitations forestières de 10 emplois d'agents contractuels et de 24 postes de vacataires (+ 569.148 F).

Au total, les crédits prévus au titre III pour le service de la population et des migrations s'élèvent à 3.101.283 F.

### 2° *Interventions publiques.*

*Immigrations familiales et assimilation des étrangers* (chap. 47-81).

Ce nouveau chapitre regroupe différentes dotations concernant les actions entreprises en faveur des travailleurs étrangers et des travailleurs immigrants des Départements d'Outre-Mer et qui étaient précédemment inscrites aux budgets du Travail, de la Santé publique et de l'Intérieur.

a) *Crédits antérieurement inscrits  
au budget du Ministère du Travail.*

— *Amélioration des conditions de vie des travailleurs nord-africains* (ancien chap. 46-72).

La dotation de 450.000 F ouverte à ce titre en 1966 est, pour 1967, diminuée de 250.000 F.

Cette diminution correspond aux besoins réels constatés depuis le début de 1966. Les crédits prévus pour 1967 doivent permettre la remise en état des centres d'hébergement existant.

— *Aide aux travailleurs étrangers* (ancien chap. 47-11).

La présence de nombreux travailleurs étrangers en France a conduit, depuis plusieurs années, à prévoir des actions d'aide en leur faveur.

Ces actions s'effectuent sur deux plans : d'une part, en subventionnant le service social d'aide aux travailleurs immigrants ; d'autre part, dans le cadre du 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 1966 était de 4.430.000 F. Il est proposé de la porter à 4.530.000 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).

Institué par le décret du 24 avril 1964, 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 du Fonds d'action sociale porte en premier lieu sur l'hébergement des travailleurs et, en second lieu, sur la préformation et la 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.

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

La loi du 10 juillet 1964 qui a fixé les modalités de financement du Fonds a prévu que son budget serait alimenté principalement par des contributions supportées par les organismes, services et administrations assurant le versement des prestations familiales.

La subvention budgétaire au profit de cet organisme était en 1966 de 8.500.000 F. Il est proposé de la porter à 9.500.000 F. (On trouvera en annexe une note sur l'activité du Fonds.)

— *Avantages aux travailleurs immigrants italiens* (ancien chap. 47-72).

Les avantages spéciaux dont bénéficient les travailleurs italiens découlent de l'accord d'immigration entre la France et l'Italie du 21 mars 1951. Ce sont :

— 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) ;

— pour les 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).

Il est proposé de reconduire la dotation de 50.000 F' prévue l'année dernière.

b) *Crédits antérieurement inscrits au budget de la Santé publique.*

Ces crédits sont ceux de l'ancien chapitre 47-23 : Immigrations familiales et assimilation des étrangers, qui s'élevaient en 1966 à 946.000 F. Il est proposé de les porter à 1.046.000 F pour tenir compte du développement de l'immigration familiale.

En vue notamment de financer les enquêtes sociales effectuées à l'occasion de l'introduction des familles étrangères (enquête d'accueil et contrôle du logement) et qui sont assurées dans la plupart des cas par les services sociaux de la main-d'œuvre étrangère, à la demande des directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale.

c) *Crédits antérieurement inscrits au budget de l'Intérieur.*

Ces crédits d'un montant de 5.100.000 F sont destinés à subventionner la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs.

A ces différents crédits, il convient d'ajouter un crédit nouveau de 200.000 F destiné à accorder des bourses d'études aux jeunes filles originaires des départements d'outre-mer qui se destinent aux carrières sanitaires et sociales et suivent des cours de formation en métropole. A l'heure actuelle la bourse d'Etat qui est accordée à ces jeunes filles ne leur permet pas de couvrir la totalité de leurs frais réels. C'est pourquoi, compte tenu de l'impossibilité pour la plupart des familles de prendre en charge la différence, il est nécessaire de prévoir l'octroi de bourses complémentaires sur une base moyenne de 1.000 F par élève et par an, soit pour 200 élèves, une somme de 200.000 F.

d) *Migrations et adaptation des migrants (chap. 47-82).*

Ce nouveau chapitre d'un montant total de 3.660.000 F regroupe les crédits anciennement inscrits aux budgets de la Santé publique et de l'Intérieur au titre de l'adaptation des immigrants et de la prise en charge des rapatriés musulmans reclassés dans les centres d'accueil et dans les hameaux de forestage.

## II. — Les dépenses en capital.

Deux chapitres du budget du Ministère des Affaires sociales concernent les services du Travail.

### a) CHAPITRE 57-90. — *Equipement des services du Travail et de la Sécurité sociale :*

Les autorisations de programme demandées pour 1967 s'élèvent à 3 millions de francs, sans changement par rapport à celles de l'année dernière et les crédits de paiement à 1 million de francs contre 2,5 millions en 1966.

Ces dotations sont destinées aux opérations ci-après :

	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
	(En francs.)	
Nice : relogement des services du travail ; première tranche de la construction (50 % du total de la dépense).....	1.300.000	400.000
Lyon : relogement des services du travail ; première tranche de la construction.....	1.620.000	520.000
Acquisition de matériel divers.....	80.000	80.000
	3.000.000	1.000.000

### b) CHAPITRE 66-71. — *Subventions d'équipement pour la formation professionnelle des adultes :*

Les dotations demandées à ce titre pour 1967 s'élèvent :

— en ce qui concerne les autorisations de programme, à 120 millions de francs, en augmentation de 12 millions sur celles de 1966 ;

— pour les crédits de paiement à 85 millions de francs, en augmentation de 33 millions par rapport au précédent budget. Sur ces crédits, 45 millions correspondent aux opérations nouvelles.

Ces dotations seront destinées aux opérations suivantes :

	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
	(En francs.)	
Acquisitions immobilières.....	3.000.000	3.000.000
Création de 107 sections nouvelles dans les centres de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A. F. P. A.) (a).	53.500.000	7.000.000
Création du centre de formation de moniteurs de Nantes.....	4.000.000	1.000.000
Modernisation et transferts.....	33.500.000	16.500.000
Centres non gérés.....	4.500.000	4.500.000
Matériel (matériel d'enseignement et d'économat ; renouvellement, extension et acquisition de matériel pour les nouvelles sections) A. F. P. A.....	14.900.000	10.400.000
Matériel des centres non gérés.....	1.600.000	1.600.000
Investissements dans les D. O. M.....	4.000.000	2.000.000
Crédits d'études pour les programmes ultérieurs .....	1.000.000	1.000.000
	120.000.000	47.000.000

(a) Le détail de ces sections est donné en annexe.

## EXAMEN DE PROBLEMES PARTICULIERS

Après cette analyse, sur le plan comptable, des crédits inscrits au projet de budget des Affaires sociales et concernant les services du Travail, votre Rapporteur a estimé utile d'évoquer trois problèmes se rattachant à l'action de ces services et qui ont été traités par M. Jeanneney, Ministre des Affaires sociales, lors de son audition par la Commission des Finances : la situation de la sécurité sociale, les travailleurs étrangers, les abattements de zone.

### I. — La situation de la sécurité sociale.

L'année 1966 vient de connaître une nouvelle extension de la sécurité sociale. En effet, la loi du 12 juillet 1966 a institué un système d'assurance maladie obligatoire pour les travailleurs non salariés des professions non agricoles et les membres de leur famille. De ce fait, la plus grande partie de la population française se trouve maintenant couverte par un régime d'assurances sociales comme permet de le constater le tableau ci-après :

REGIMES	NOMBRE de personnes protégées.
<i>I. — Salariés.</i>	
Régime général et régimes partiellement rattachés (E. D. F., étudiants, grands invalides de guerre).....	27.440.000
Fonctionnaires civils et agents des collectivités locales.....	4.000.000
Militaires de carrière.....	1.550.000
Salariés agricoles.....	2.900.000
Régimes spéciaux (S. N. C. F., Mines, R. A. T. P., Marine marchande) .....	2.840.000
<b>Total .....</b>	<b>38.730.000</b>
<i>II. — Non-salariés.</i>	
Exploitants agricoles.....	5.350.000
Non agricoles (loi du 12 juillet 1966) .....	4.370.000
<b>Total .....</b>	<b>9.720.000</b>
<b>Total général.....</b>	<b>48.450.000</b>

La population totale étant évaluée (juin 1966) à 49.420.000 habitants, on constate qu'au plus un million de Français ne bénéficient d'aucun régime d'assurances sociales.

Votre Commission des Finances s'est préoccupée, par ailleurs, des délais nécessaires à la mise en vigueur du nouveau régime institué par la loi du 12 juillet 1966.

La réponse qu'elle a reçue du Ministère des Affaires sociales est transcrite ci-après :

« L'article 37 de la loi du 12 juillet 1966 relative à l'assurance maladie et à l'assurance maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles a prévu que les décrets d'application de cette loi devraient être publiés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1967.

« Un certain nombre de textes d'application sont des décrets en Conseil d'Etat qui doivent être pris après avis d'une Commission consultative instituée à cet effet. D'ores et déjà, cette Commission consultative, instituée par le décret n° 66-670 du 12 septembre 1966 et dont les membres ont été nommés par arrêté du 14 septembre 1966, a tenu sa première réunion le 29 septembre dernier. Lors de cette réunion, les premiers décrets concernant les circonscriptions et les conseils d'administration des caisses mutuelles régionales chargées de gérer les risques couverts par la loi ont été examinés. La prochaine réunion de la Commission est fixée, en principe, au 20 octobre.

« Le Ministre des Affaires sociales a prescrit à ses services de préparer, dans les meilleurs délais possibles, les textes d'application de la loi. Mais il convient de souligner que la mise en place effective du nouveau régime d'assurance maladie des travailleurs non salariés implique la publication de plusieurs dizaines de décrets et arrêtés. »

Cette réponse est évidemment loin de donner satisfaction et il serait nécessaire que l'Administration fasse, en la matière, un effort sérieux pour hâter la mise en œuvre du nouveau régime.

\*

\* \*

En ce qui concerne l'assurance vieillesse, en principe, toute la population active relève d'un régime de retraite.

Le tableau ci-après donne la décomposition des assurés en activité cotisant en 1966 à un régime quelconque d'assurance vieillesse.

RÉGIMES	NOMBRE de cotisants.
<b>I. — Salariés.</b>	
Régime général.....	11.620.000
Fonctionnaires civils et militaires.....	1.560.000
Agents des collectivités locales.....	400.000
Salariés agricoles.....	1.040.000
Régimes spéciaux.....	760.000
Total .....	15.380.000
<b>II. — Non-salariés.</b>	
Exploitants agricoles.....	2.760.000
Non agricoles.....	1.610.000
Total .....	4.370.000
Total général.....	19.750.000

\*  
\* \*

Votre Commission s'est penchée, par ailleurs, sur la situation financière du régime général de la sécurité sociale.

Le tableau ci-après donne les soldes de chaque branche pour les exercices 1964 et 1965 (résultats), 1966 et 1967 (prévisions).

	1964	1965	1966	1967
	(En millions de francs.)			
Assurances sociales :				
Régime général.....	— 235	— 964	— 1.832	— 1.777
Salariés agricoles.....	— 441	— 503	— 663	— 767
Accidents du travail.....	— 198	— 121	— 42	+ 42
Prestations familiales :				
Salariés du régime général..	+ 837	+ 1.068	+ 1.247	+ 1.698
Salariés agricoles.....	— 439	— 470	— 442	— 440
Employeurs et travailleurs indé- pendants .....	+ 26	+ 34	+ 24	+ 39
Total .....	— 450	(c) — 956	(a) — 1.708	— 1.205
Versement de l'Etat au compte « Fonctionnaires » .....	(b) + 150			
Ensemble .....	— 300	— 956	(d) — 1.708	— 1.205

(a) Y compris les salariés agricoles et compte tenu du relèvement du taux de la cotisation d'assurances sociales intervenu à compter du 1<sup>er</sup> août 1966.

(b) Versement effectué en janvier 1965 au titre du déficit du compte « Fonctionnaires » de l'exercice 1964.

(c) Compte tenu des restes à payer au 31 décembre 1965 (185 millions), le déficit réel de l'exercice a représenté 1.141 millions de francs.

(d) Si l'on déduit les règlements à effectuer en 1966 au titre d'exercices antérieurs (233 millions), le déficit réel de l'exercice serait de 1.475 millions de francs.

La gravité de la situation financière du régime général de la sécurité sociale a amené votre commission à interroger sur cette question le Ministre des Affaires sociales.

M. Jeanneney a tout d'abord précisé que seule la branche « Assurances sociales » du régime général de sécurité sociale présentait un déficit. La branche « Prestations familiales » est, pour sa part, excédentaire en raison de la revalorisation des allocations à un rythme plus lent que celui de l'augmentation des salaires. Quant à la branche « Accidents du travail », elle est équilibrée d'une manière automatique, les cotisations étant calculées en fonction des charges.

Dans la branche « Assurances sociales », se trouvent regroupés deux risques différents : la vieillesse et la maladie.

En ce qui concerne l'assurance vieillesse, il est difficile de se prononcer sur le déficit car les cotisations ne sont pas ventilées entre les deux risques. On peut, toutefois, indiquer qu'en 1945, lors de la création de la sécurité sociale, on avait estimé qu'en régime de croisière, la couverture du risque vieillesse nécessiterait une cotisation de 9 %. Or, à l'heure actuelle, les charges de l'assurance vieillesse correspondent à une cotisation de 8 p. 100 et on peut calculer que, quand le régime aura atteint son plein développement, compte tenu de l'allongement moyen de la vie humaine depuis 1945, une cotisation théorique de 9,5 % serait probablement nécessaire à législation constante.

Dans ces conditions on peut dire que le régime vieillesse, considéré en lui-même, est équilibré.

En fait, le déficit de la sécurité sociale provient de la branche maladie, dont les dépenses s'accroissent à un rythme qui varie selon les années de 7 % à 18 %. Les causes de cette augmentation sont diverses.

En premier lieu, la médecine, du fait même de ses progrès, coûte de plus en plus cher. Il est à noter toutefois que ces progrès ont d'heureuses contreparties financières, la diminution ou même la quasi-disparition de certaines maladies, naguère très coûteuses pour la sécurité sociale, par exemple la tuberculose et la poliomyélite.

D'autre part, les bénéficiaires apprennent de mieux en mieux à se servir de l'institution mise à leur disposition. Par ailleurs, au cours des dernières années, le bénéfice de la sécurité sociale a été étendu à de nombreuses personnes, sans que les cotisations aient augmenté dans la même proportion : cas notamment des titulaires de l'allocation spéciale.

Enfin, on ne doit pas oublier qu'en matière de sécurité sociale, l'ordonnateur est le médecin et que, d'autre part, des abus sont constatés.

Sans doute certaines causes du déficit iront d'elles-mêmes en s'atténuant, mais néanmoins il sera indispensable de prévoir un système de frein pour limiter la progression des dépenses, frein qui pourrait être trouvé par exemple dans une claire division des risques.

M. Jeanneney a, par ailleurs, souligné que *stricto sensu* le régime général de la sécurité sociale n'était pas actuellement déficitaire, mais que son déséquilibre tenait aux charges extérieures qui lui ont été imposées au cours des dernières années : salariés agricoles et régime minier notamment, mais que la question du rattachement au régime général du déficit de certains régimes présentait un aspect plus comptable qu'économique. En effet, que ce soit directement sous forme de cotisations ou indirectement sous forme d'impôts, ce sera, en définitive, toujours le secteur industriel de l'économie nationale qui sera appelé à couvrir les déficits des régimes sociaux des autres secteurs.

Enfin, le Ministre des Affaires sociales a rappelé que le Trésor avait été obligé de faire, au mois de juillet dernier, une avance au régime général de 1.500 millions de francs. Cette avance devrait permettre à la sécurité sociale d'assurer sa trésorerie jusqu'à la fin de l'année.

## II. — Les travailleurs étrangers.

L'économie française continue, comme au cours des dernières années, à faire appel dans une mesure croissante aux travailleurs étrangers.

Les statistiques existant en ce domaine sont malheureusement fort incomplètes, et seul le dernier recensement général de la population de 1962 permet d'avoir des renseignements à ce sujet. Ces renseignements sont évidemment beaucoup trop anciens et ne tiennent pas compte de certaines variations importantes qui se sont produites, au cours des dernières années, dans l'immigration étrangère, notamment en ce qui concerne l'immigration portugaise. Il est certainement fâcheux que le Ministère des Affaires sociales, en liaison avec le Ministère de l'Intérieur, ne tienne pas de statistiques en la matière et nous souhaitons vivement qu'un effort soit entrepris dans ce domaine au cours de l'année prochaine.

A toutes fins utiles, nous indiquons dans le tableau ci-après quelle était la situation au mois de mars 1962.

NATIONALITE	POPULATION ACTIVE totale.	TRAVAILLEURS salariés.
Allemands .....	25.980	23.620
Belges .....	37.380	22.040
Espagnols .....	212.960	192.300
Italiens .....	305.040	267.280
Polonais .....	75.880	68.720
Portugais .....	30.100	28.160
Suisses .....	17.900	11.680
Marocains .....	19.680	19.080
Tunisiens .....	12.400	11.500
Autres nationalités.....	127.860	106.140
Ensemble des étrangers.....	865.180	750.520

A ce total, il convient d'ajouter les travailleurs algériens qui, d'après une statistique établie à la fin d'octobre 1965, étaient environ 370.000.

Compte tenu de l'évolution de l'immigration étrangère depuis 1962, on peut estimer que la population active étrangère en France se situe, à l'heure actuelle, aux environs de 1.400.000 personnes (Algériens inclus).

\*

\* \*

Depuis la guerre et en raison du nombre croissant des travailleurs étrangers venant en France, il a été nécessaire de passer avec les divers pays intéressés des conventions destinées à régler la situation de ces travailleurs sur le plan juridique.

Ces conventions sont les suivantes :

a) Accords d'immigration conclus par la France depuis 1945 :

1950. — République fédérale d'Allemagne ;

1951. — Italie ;

1954. — Grèce ;

1961. — Espagne ;

1963. — Portugal ;

1963. — Maroc ;

1963. — Tunisie ;

1965. — Turquie ;

1965. — Yougoslavie.

b) Accords sur la libre circulation des personnes et contenant des dispositions relatives aux travailleurs :

1963. — Mauritanie ;

1963. — Mali ;

1964. — Sénégal.

### III. — Les abattements de zone.

Le système des abattements de zone qui a son origine dans la réglementation des salaires instaurée pendant la guerre a vu progressivement son champ d'action se restreindre en même temps que l'écart entre les différentes zones diminuait. Le maintien de ce régime soulève toutefois de vives protestations de la part des intéressés, aussi votre rapporteur a-t-il estimé nécessaire de faire le point de la situation en la matière.

Une suppression des abattements de zone aurait une répercussion, d'une part sur les salaires versés par les entreprises pour les travailleurs dont la rémunération est au niveau du S. M. I. G., d'autre part sur les finances de l'Etat, des collectivités locales et de certaines entreprises semi-publiques ainsi que sur les charges de la sécurité sociale.

En ce qui concerne les entreprises dont les salariés ont des rémunérations au niveau du S. M. I. G., les répercussions seraient sans doute limitées, car le nombre de travailleurs se trouvant dans cette situation est peu important.

Les incidences dans le secteur public et en matière de sécurité sociale seraient visiblement plus importantes et se traduiraient par des charges supplémentaires certaines. Les charges seraient, du reste, différentes suivant que la suppression des abattements de zone serait totale ou limitée à certains secteurs. Quatre domaines seraient, en effet, intéressés par une suppression éventuelle des abattements de zone selon que celle-ci s'appliquerait au S. M. I. G., au S. M. A. G., aux prestations familiales, aux allocations de chômage.

En ce qui concerne le S. M. I. G., les répercussions seraient les suivantes :

— sur les rémunérations versées aux stagiaires des centres de formation professionnelle des adultes par le Ministère du Travail, qui sont égales au S. M. I. G. ;

— sur les indemnités de résidence des fonctionnaires et des militaires, qui varient suivant les zones de 20 à 12,75 % du traitement de base ;

— sur les salaires des ouvriers d'Etat, qui sont affectés des abattements de zone du S. M. I. G. ;

— sur les indemnités de résidence des agents des collectivités locales, calculées comme celles des fonctionnaires de l'Etat ;

— sur les majorations de résidence des personnels de plusieurs entreprises nationales. Ces majorations, égales à un pourcentage du salaire de base, varient de 25 % à 17,50 % à la S. N. C. F. et de 25 % à 18 % à l'E. G. F. ;

— sur les rémunérations des personnels des Charbonnages de France et des Houillères de bassin. Ces rémunérations, fixées pour les bassins du Nord et du Pas-de-Calais et de Lorraine, sont affectées d'un taux d'abattement pour les autres bassins et d'un taux de majoration pour le personnel des Charbonnages de France à Paris ;

— sur les dépenses de personnel des organismes sociaux, la rémunération des agents de province résultant de l'application aux rémunérations des agents parisiens des taux d'abattement du S. M. I. G.

Pour le S. M. A. G., une suppression des taux d'abattement affecterait l'équilibre du régime agricole de sécurité sociale : c'est sur le S. M. A. G. que sont forfaitairement calculées les cotisations et également la plupart des prestations en espèces.

Une suppression des zones en matière de *prestations familiales* entraînerait un accroissement des charges :

— des divers régimes de prestations familiales : général, agricole et travailleurs indépendants ;

— de l'Etat, des collectivités locales et de certaines entreprises nationales qui versent directement les prestations à leurs agents.

Un abandon du principe des abattements de zone se traduirait par une majoration des *allocations de chômage*, celles-ci étant actuellement versées selon trois taux différents suivant qu'il s'agit de l'agglomération parisienne, des villes de plus de 5.000 habitants ou des agglomérations de moins de 5.000 habitants.

Le tableau ci-après constitue un chiffrage de ces diverses incidences sur le secteur public et parapublic.

**Incidence de la suppression des abattements de zone.**

	<b>CHARGES supplémentaires.</b>
	(En millions de francs.)
<i>En matière de S. M. I. G. et de S. M. A. G.</i>	
<b>Etat :</b>	
Centres de F. P. A. (stagiaires).....	4
Indemnités de résidence des fonctionnaires et des militaires.....	600
Rémunération des ouvriers d'Etat.....	20
<b>Collectivités locales.....</b>	<b>190</b>
<b>Entreprises nationales :</b>	
E. G. F.....	50
Charbonnages.....	140
S. N. C. F.....	110
<b>Sécurité sociale :</b>	
Régime général.....	20
Régime agricole.....	
<b>Total.....</b>	<b>1.134</b>
<i>En matière de prestations familiales.</i>	
<b>Etat.....</b>	<b>46</b>
<b>Collectivités locales.....</b>	<b>12</b>
<b>Entreprises nationales :</b>	
E. G. F.....	4
S. N. C. F.....	15
<b>Régimes sociaux :</b>	
Salariés du régime général.....	242
Salariés agricoles.....	47
Exploitants agricoles.....	76
Employeurs et travailleurs indépendants.....	27
<b>Total.....</b>	<b>469</b>
<i>En matière d'indemnité de chômage.....</i>	<b>2</b>
<b>Total général.....</b>	<b>1.605</b>

C'est par conséquent une charge annuelle d'environ 1,6 milliard de francs qu'entraînerait pour le secteur public et la Sécurité sociale la suppression complète des abattements de zone. L'importance de ce chiffre explique évidemment les réticences du Gouvernement à réaliser cette suppression.

Il convient toutefois de rappeler que le précédent Ministre du Travail, M. Grandval, avait annoncé la disparition totale des abattements au cours de la présente législature, malheureusement il n'en sera rien.

Lors de son audition devant votre Commission des Finances, M. Jeanneney, Ministre des Affaires sociales, a indiqué à ce sujet qu'il faisait une distinction entre les abattements de zone applicables aux allocations familiales et les abattements de zone applicables aux rémunérations de toutes sortes.

En ce qui concerne les prestations familiales, le Ministre a précisé que, dans le cadre de l'aménagement du territoire, il serait souhaitable d'aboutir à une uniformisation des prestations pour inciter les familles des travailleurs de l'industrie à rester dans des localités rurales.

Le Gouvernement s'est donc engagé dans une politique de réduction des abattements de zone, mais cet effort ne peut être que progressif car il n'est pas possible de consacrer à cette seule mesure l'intégralité des augmentations de ressources disponibles chaque année pour le relèvement des prestations.

Quant au S. M. I. G., M. Jeanneney a rappelé que le nombre de travailleurs dont la rémunération est au niveau du salaire minimum était très faible. En revanche, ce sont généralement les entreprises marginales qui payent leurs salariés au niveau du S. M. I. G., et une réduction trop brutale des abattements de zone se traduisant par une augmentation du coût de leur main-d'œuvre risquerait souvent d'entraîner la fermeture de ces entreprises.

Sans doute, le Gouvernement a l'intention de procéder à un resserrement des abattements applicables en matière de S. M. I. G., mais ceci implique un choix. En effet, plus on réduira l'écart des zones, moins on pourra relever le S. M. I. G. applicable en zone 0. En tout état de cause, une réduction des abattements de zone en matière de S. M. I. G. est sans influence sur les écarts existant dans les salaires réels entre Paris et la province.

En ce qui concerne, enfin, les indemnités de résidence des fonctionnaires — et bien qu'il s'agisse là d'une question ne relevant pas de sa compétence — le Ministre des Affaires sociales a déclaré qu'à son avis, de même qu'il existait des écarts géographiques entre les salaires réels de l'industrie privée, de même il n'était pas inéqui-

table de maintenir certaines différences de rémunération des fonctionnaires entre les très grandes villes et les communes de moindre importance, où, à tout le moins, les occasions de dépenses sont plus réduites.

D'autre part, en réponse à l'intervention de différents commissaires, le Ministre des Affaires sociales a reconnu qu'il existait des anomalies flagrantes en matière de classement des communes entre les différentes zones d'abattement. La carte actuelle date de 1945, et depuis des modifications profondes sont intervenues. Notamment il avait été tenu compte à l'époque de situations particulières nées de la guerre, situations qui maintenant n'existent plus, ou sont même entièrement renversées.

\*

\* \*

Quoi qu'il en soit, votre Rapporteur estime qu'un effort particulier devrait être fait en ce qui concerne les abattements de zone applicables aux prestations familiales, secteur dans lequel la situation actuelle crée le plus d'injustices et soulève le plus de protestations.

\*

\* \*

Compte tenu des observations qui précèdent, votre Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les dotations du budget des Affaires sociales concernant les services du Travail.

## DISPOSITIONS SPECIALES

### Article 56.

#### Diversification des recettes du Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers.

**Texte.** — I. L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 64-701 du 10 juillet 1964 relative au fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers est complété comme suit :

« 3° Par le produit d'une majoration de la redevance prévue à l'article 17 du décret n° 46-550 du 26 mars 1946 portant règlement d'administration publique pour l'organisation de l'office national d'immigration.

« La majoration de redevance est applicable dans tous les cas où l'introduction des travailleurs étrangers n'aura pas été effectuée dans les conditions prévues à l'article 8 du décret du 26 mars 1946. Le taux et les modalités de recouvrement de cette majoration seront fixés par un arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances, du ministre des affaires sociales et du ministre de l'agriculture ».

II. Un arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre des affaires sociales fixera les conditions dans lesquelles l'office national d'immigration est habilité à consentir des subventions ou des avances sans intérêt au fonds d'action sociale.

*Commentaires.* — Il est proposé d'attribuer au Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers prévu par la loi n° 64-701 du 10 juillet 1964 des ressources nouvelles en lui affectant le produit d'une majoration de la redevance perçue à l'heure actuelle au profit de l'Office national d'immigration (1). Le taux de cette majoration sera fixé par arrêté.

Par ailleurs, et dans des conditions qui seront également fixées par arrêté, l'Office national d'immigration est autorisé à accorder des subventions ou à consentir des avances sans intérêt au Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de cet article.

---

(1) Le taux actuel de la redevance est de 100 francs.