

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 1964.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers,

Par M. Bernard LEMARIÉ,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre examen a pour unique objet de fixer les nouveaux mécanismes de financement du Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers et d'établir les modalités des prélèvements destinés à l'alimenter. Il est apparu nécessaire à votre Rapporteur de dépasser le cadre étroit et formel du texte

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, André Dulin, Jean-Louis Fournier, vice-présidents ; Marcel Lambert, François Levacher, Louis Roy, secrétaires ; Emile Aubert, Marcel Audy, Lucien Bernier, Raymond Bossus, Joseph Brayard, André Bruneau, Robert Burret, Omer Capelle, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Marcel Darou, Francis Dassaud, Baptiste Dufeu, Adolphe Dutoit, Lucien Grand, Paul Guillaumot, Louis Guillou, Jacques Henriot, Roger Lagrange, Arthur Lavy, Francis Le Basser, Marcel Lemaire, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Robert Liot, Henry Loste, Georges Marie-Anne, André Méric, Léon Messaud, Eugène Motte, Alain Poher, Joseph de Pommery, Alfred Poroi, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Vermeersch, M. Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 904, 954 et in-8° 219.

Sénat : 271 (1963-1964).

en discussion pour procéder à une rapide étude de l'ensemble des problèmes posés par l'immigration en France de la main-d'œuvre étrangère.

Le nombre sans cesse croissant des immigrants venant travailler en France impose en effet à notre pays de parfaire les moyens susceptibles de leur assurer des conditions de vie et d'emploi compatibles avec l'ordre public et leur permettant une insertion sociale qui préserve la dignité humaine.

Dans cette perspective, l'initiative du Gouvernement ne peut que rejoindre les préoccupations de tous les parlementaires que l'exercice de leur mandat met constamment aux prises avec les difficultés inhérentes à la situation des travailleurs immigrés.

*
* *

I. — Le phénomène de l'immigration.

A. — Développement de l'immigration.

Le phénomène de l'immigration n'est spécifique ni à notre époque ni à notre pays. De tous temps, des travailleurs se sont déplacés pour exercer leur talent et souvent apporter leur technique dans des pays voisins.

Du Moyen Age au XVIII^e siècle, ces déplacements ont correspondu aux formes artisanales de la production et ont été en grande partie commandés en France par le riche essor des arts qui y a notamment appelé beaucoup d'architectes, de sculpteurs, de peintres, d'artisans de divers corps de métiers dont l'apport s'est inscrit dans tant de nos chefs-d'œuvre nationaux.

Dans le cadre d'une politique tendant à créer sur notre territoire des artisanats et des fabriques de produits jusqu'alors importés, il fut alors fait appel à de nombreux techniciens étrangers auprès desquels se formèrent des équipes de compagnons qui, dans beaucoup de domaines, firent éclater l'originalité du génie français.

Mais il ne s'agissait alors, on le voit, que de main-d'œuvre qualifiée et l'implantation de ces travailleurs dans la société de l'époque ne posait pas de problèmes majeurs.

Lorsque l'âge industriel a commencé à supplanter le monde artisanal est apparue l'immigration de travailleurs de moins en moins spécialisés : elle n'a cessé de s'accroître depuis le début du

siècle, plus spécialement après la Première Guerre mondiale et davantage encore après la Seconde.

Dès lors, ce phénomène a posé des problèmes d'une ampleur toujours plus grande. C'est ainsi qu'en France le nombre de travailleurs permanents étrangers, venus d'eux-mêmes ou sollicités par les services d'embauche, va toujours augmentant.

Pour l'année 1952, il avait atteint le chiffre de 32.669.

Après un fléchissement qui, au cours des années 1953, 1954, 1955, le ramenait à une quinzaine de mille par an, il bondit en 1956 à 65.356, puis en 1957 à 111.674.

Se réduisant de nouveau en 1958 à 82.808 jusqu'à descendre en 1959 et 1960 aux environs de 45.000, il se relevait en 1961 à 78.879 et dépassait la pointe de 1957 en 1962 (113.019) et en 1963 (115.523).

Le mouvement de 62.189 entrées déjà dénombrées au cours des cinq premiers mois de 1964 laisse prévoir pour cette année un total record de l'ordre de 140.000. Au surplus, le déplacement des familles consécutif à ces entrées et qui se traduit toujours à retardement a introduit chez nous de 1947 à 1962 241.000 personnes.

Il est intéressant, à ce propos, de signaler que le nombre des étrangers en France a été recensé en dernier lieu à environ 2.500.000, dont environ 1.480.000 travailleurs.

Il y a lieu de préciser que dans ces chiffres ne figure pas la main-d'œuvre saisonnière qui, en 1963, s'est élevée à 101.274 : le caractère épisodique de leur séjour ne rend pas nécessaire l'intervention du Fonds d'action sociale à leur égard.

Ajoutons, à simple titre d'information, que les Algériens recensés au travail — qui, bénéficiant jusqu'en 1965 du droit d'option, ne sauraient être considérés comme travailleurs étrangers — atteignaient le chiffre de 220.518 au cours du quatrième trimestre 1963 et celui de 232.690 au cours du premier trimestre 1964, soit un accroissement de 12.000, auquel d'ailleurs, par un accord intervenu le 25 avril dernier avec les autorités algériennes instituant l'obligation d'un sérieux contrôle médical, le Gouvernement français a eu le souci de mettre un frein.

La nécessité de se soumettre au contrôle médical a très sérieusement réduit l'entrée des travailleurs algériens en France. Pour le mois de mai, seuls quelques dizaines de travailleurs ont été officielle-

ment enregistrés. Mais il semble que dans le même temps les entrées clandestines se soient accrues dans des proportions considérables si l'on en juge par le nombre de cartes délivrées par l'Office de la main-d'œuvre algérienne. Le contrôle médical n'aura donc d'intérêt que dans la mesure où la totalité des immigrants y seront soumis.

Notons, enfin, que ce phénomène de l'immigration s'étend évidemment à tous les pays industrialisés qui ont le même intérêt à solliciter de la main-d'œuvre. Ainsi, en 1963, l'Allemagne Fédérale a délivré 377.000 permis de travail, la Belgique 33.000, les Pays-Bas 17.000.

B. — *Motifs de l'immigration.*

Les raisons de cette immigration sont évidemment multiples :

— l'insuffisance numérique de la main-d'œuvre nationale pour les besoins d'une industrie en plein développement, parfois accrue par une répugnance à l'égard de certains travaux ;

— le manque d'emplois, la rémunération inférieure de la main-d'œuvre et le défaut de protection sociale du travailleur dans les pays moins bien dotés ;

— le trop-plein démographique de certains d'entre eux ;

— la recherche d'une formation technique supérieure à celle qui peut être acquise dans le pays d'origine ;

— le souci de se soustraire à certains régimes politiques et l'attrait d'un meilleur climat de liberté, sont autant de facteurs qui l'expliquent.

C. — *Origine des immigrants.*

La diversité de ces facteurs d'immigration a pour effet de déterminer des courants variables et inégaux dans les déplacements des travailleurs étrangers.

Les statistiques révèlent qu'en France, jusqu'en 1960, l'apport principal était constitué d'Italiens, dont le nombre a même atteint 64 % du contingent global : en 1962, la population italienne en France était d'environ 650.000 personnes.

Mais l'industrialisation progressive de l'Italie, son expansion économique et la hausse des salaires qui en découle ont considérablement freiné ce mouvement.

Actuellement, l'apport dominant est celui des Espagnols, qui s'élève à 56 % du contingent global.

En 1963, l'entrée des travailleurs étrangers en France se répartissait comme suit :

Espagnols	57.768 (1)
Portugais	24.781 (2)
Italiens	12.963
Allemands	1.957
Belges	522
Suisses	503
Hollandais	314
Divers	7.715
	<hr/>
Total	115.523

D. — Secteurs d'implantation des immigrants.

Les travailleurs étrangers se fixent naturellement dans les diverses régions de France, d'abord suivant les offres d'emploi des divers secteurs économiques, mais aussi en raison du climat, de la proximité du pays d'origine et de l'existence de certaines colonies déjà établies.

C'est ainsi que, géographiquement, les Italiens s'installent de préférence dans le Sud ou dans certaines régions industrielles, principalement l'Est ; les Espagnols surtout dans le Sud-Ouest ou dans la région parisienne (Seine-et-Oise : 25 %).

Quand à la répartition par secteurs économiques, la consultation des statistiques depuis 1962 fait ressortir :

1° Que le secteur agricole absorbe de moins en moins de main-d'œuvre étrangère, seulement 9 à 10 %, en y incluant les forestiers, tandis que la métallurgie (production ou transformation des métaux) en requiert de plus en plus ;

2° Que le secteur bâtiments et travaux publics, malgré des fluctuations, reste un des plus importants preneurs (actuellement plus de 40 %).

(1) Auxquels il faut ajouter 67.119 saisonniers.

(2) Non compris les clandestins nombreux en raison de ce que la loi portugaise n'autorise que l'immigration des nationaux pouvant justifier de la présence en France de parents jusqu'au troisième degré.

En 1963, la ventilation s'établissait ainsi :

Bâtiment, travaux publics et matériaux de construction..	47.383
Métallurgie	19.672
Services domestiques.....	12.580
Agriculture et forestage.....	10.485
Houillères	4.657
Autres mines et carrières.....	761
Divers	19.985

II. — Les problèmes sociaux de l'immigration.

La législation du travail et de la Sécurité sociale assimile pour le contrat le travailleur étranger au travailleur français.

Il bénéficie des mêmes avantages sociaux (protection sanitaire, soins médicaux, allocation de chômage) ainsi que, légalement, des mêmes droits syndicaux.

Sa famille, dès lors qu'elle réside en France, est également totalement assimilée à celle des travailleurs français.

Par contre, lorsque celle-ci est demeurée dans son pays d'origine, le régime social du travailleur étranger est réglé, compte tenu de trois situations différentes :

a) S'il vient d'un pays appartenant à la C. E. E., il bénéficie des avantages sociaux existant dans son pays d'origine ;

b) S'il est ressortissant d'un pays ayant passé une convention avec la France, comme c'est le cas de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce, de l'Algérie, il a droit aux avantages prévus dans cette convention ;

c) S'il n'entre dans aucune de ces deux catégories, il ne peut prétendre pour sa famille à aucun avantage.

Telle est la situation légale du travailleur étranger.

Sa situation de fait n'en reste pas moins, le plus souvent, très précaire. Il suffit d'évoquer l'existence de certains bidonvilles et de certains hôtels meublés pour situer la misère fréquente de son logement et les dangereuses promiscuités qui en résultent.

A peine est-il besoin de souligner combien son état sanitaire et son comportement moral peuvent s'en trouver affectés et l'exposer, par là même, à de redoutables transgressions de l'ordre public.

Il est clair que l'accroissement même du nombre des immigrants pose avec acuité le problème d'une amélioration de leurs conditions sociales de vie à la fois dans leur intérêt personnel et dans celui du pays d'accueil.

Votre Commission des Affaires sociales estime hautement souhaitable qu'un effort décisif soit entrepris, notamment :

— dans le domaine de l'accueil (contrôle médical, apprentissage de la langue, intervention d'un service social spécialisé) ;

— dans le domaine de l'habitat, avec comme objectif d'éviter que les bidonvilles et les hôtels meublés constituent fatalement leur seul refuge d'élection, voire d'exploitation ;

— dans le domaine de l'encadrement et de l'organisation des loisirs ;

— et, naturellement, dans le domaine de la formation professionnelle où leur promotion doit être recherchée.

Sur ce dernier plan, comme en ce qui concerne l'octroi des permis de travail, il est indispensable qu'un équilibre soit toujours maintenu en fonction des données du marché du travail.

Le Gouvernement devra donc veiller, par des réajustements constants, à ce que la main-d'œuvre nationale n'ait jamais à pâtir d'une concurrence de main-d'œuvre étrangère. Il y va de la santé économique et sociale du pays autant que du maintien des bonnes relations qui, fort heureusement, existent actuellement entre travailleurs nationaux et étrangers.

Le contrôle quantitatif des travailleurs immigrants doit aussi se doubler d'un contrôle qualitatif afin d'éliminer certains éléments qui, moins attentifs au travail qu'à la recherche d'avantages sociaux, nuisent grandement à la cause même des immigrants. Dans le même esprit, il convient d'éviter, autant que faire se peut, que les bénéficiaires de notre formation professionnelle n'aillent faire valoir leurs services dans d'autres pays, particulièrement de la C. E. E.

Enfin, le Gouvernement se doit, par voie de négociation avec le Gouvernement portugais et par des mesures très fermes, de mettre un terme à l'immigration clandestine portugaise afin de supprimer définitivement l'exploitation qui en résulte tant de la part des « passeurs » que, par la suite, de la part de certains employeurs peu scrupuleux.

III. — Action en faveur des immigrants.

Notre pays aurait manqué à sa tradition d'hospitalité et à son idéal humanitaire s'il n'avait rien fait pour résoudre ces problèmes posés par l'immigration des travailleurs. Si imparfaite et si incomplète qu'ait été l'action entreprise jusqu'à ce jour, elle n'a cependant pas fait entièrement défaut. Mais il convient maintenant, devant l'ampleur toujours accrue de la tâche à accomplir, de coordonner nos efforts et accroître nos moyens.

Des œuvres privées (service social d'aide aux immigrants, comité national pour les Musulmans français, secours catholique, etc.) sont tout naturellement venues au secours des travailleurs étrangers et ont soulagé bien des détresses. Elles ont suscité des dévouements, des générosités auxquels il convient de rendre un hommage particulier.

Les collectivités, de leur côté, ont spontanément, et souvent sans aide de l'Etat, consenti de lourds sacrifices pour remédier localement à la misère des immigrants.

Le Gouvernement, enfin, a pris un certain nombre de mesures qu'il entend désormais parfaire et nous voudrions espérer que le projet qui nous est soumis ne soit qu'une étape dans la poursuite du but à atteindre.

Déjà, par l'ordonnance n° 58-1381 du 29 décembre 1958, il avait créé le Fonds d'action sociale pour les travailleurs algériens, dont le bénéfice fut, dès 1960, pratiquement étendu à tous les travailleurs nord-africains, puis, par décret n° 64-356 du 24 avril 1964, à tous les travailleurs étrangers résidant en France.

IV. — Etude du projet.

Le projet qui vous est soumis s'inscrit dans cette perspective d'un élargissement et d'une intensification de l'activité du F. A. S.

Il règle les modalités de financement ou, plus exactement, les modalités de prélèvement des ressources destinées à assurer le financement de ce Fonds d'action sociale.

Aux termes du projet, ces prélèvements portent :

a) *Sur les allocations familiales.*

L'employeur versant des cotisations identiques pour tous ses salariés, y compris les étrangers, tandis que certaines familles n'en bénéficient pas (ressortissants des pays n'ayant pas signé de convention) ou n'en bénéficient qu'en partie, suivant la législation en vigueur dans leur pays d'origine (C. E. E. et pays ayant passé convention), il est juste que l'économie qui en résulte pour les caisses d'allocations familiales revienne au F. A. S., qui en fera indirectement bénéficier l'ensemble des travailleurs étrangers.

Ce prélèvement existait déjà pour les travailleurs algériens. Il sera ainsi généralisé et s'opérera quelle que soit la nationalité du travailleur.

Ainsi, les divers régimes d'allocation : régime général, régime des salariés agricoles, régime minier, verseront au F. A. S., après accord, une contribution en rapport avec le nombre de leurs ressortissants travailleurs étrangers.

L'apport ainsi escompté, sur les bases actuelles, doit être de l'ordre de 45 à 50 millions de nouveaux francs ;

b) *Sur les cotisations visées à l'article 274 du Code de l'urbanisme et de l'habitation, qui est ainsi rédigé :*

« Les employeurs qui, dans le délai d'un an à compter de la clôture de chaque exercice, n'auront pas procédé aux investissements prévus aux articles 272 et 273 du présent chapitre sont, dans la mesure où ils n'auront pas procédé à ces investissements, assujettis à une cotisation de 2 % calculée sur les bases fixées à l'article 272 et dont le produit est affecté au Fonds de développement économique et social.

« Cette cotisation est établie et recouvrée comme en matière de contributions indirectes. »

Ainsi, un montant à déterminer de ces cotisations viendra donc parfaire la dotation du F. A. S.

Au total, ce sont des ressources de l'ordre de 100 millions d'anciens francs que l'ensemble de ces mesures doit assurer au Fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers.

Votre Commission des Affaires sociales se réjouit de l'amélioration qui doit normalement en résulter pour le sort des travailleurs étrangers en souhaitant que, compte tenu de l'expérience, la dotation du Fonds soit constamment adaptée aux besoins.

L'Assemblée Nationale a apporté des amendements judicieux au texte initial qui pouvait être interprété comme mettant en cause la création même du Fonds alors qu'il convenait seulement d'assurer le financement.

Votre Commission des Affaires sociales, sous réserve de ces observations, vous propose d'adopter, sans modification, le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale et dont la teneur suit :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Le budget du Fonds d'action sociale, créé par l'ordonnance n° 58-1381 du 29 décembre 1958, et dont la compétence a été étendue à l'ensemble des travailleurs étrangers est alimenté en recettes :

1° Par des contributions supportées par les organismes, services et administrations assurant le versement des prestations familiales. Le montant de ces contributions est fixé compte tenu du nombre des travailleurs étrangers relevant de chacun des régimes. Ce montant, ainsi que les modalités de versement de ces contributions, sont déterminés chaque année par décret pris sur le rapport du Ministre du Travail, du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du Ministre de la Santé publique et de la Population ;

2° Par une partie des cotisations visées à l'article 274 du Code de l'urbanisme et de l'habitation dont le montant sera déterminé, chaque année, par arrêté conjoint du Premier Ministre, du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du Ministre de la Construction.

Art. 2.

I. — Le premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 58-1381 du 29 décembre 1958 portant création d'un Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en Métropole et pour leurs familles est abrogé.

II. — Les deux derniers alinéas de l'article premier de ladite ordonnance sont abrogés.