

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1968.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet
de loi de finances pour 1969, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE.

TOME II

Affaires sociales.

EMPLOI. — TRAVAIL. — SECURITE SOCIALE

Par M. Pierre BARBIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Lucien Grand, président ; Léon Messaud, Roger Menu, Marcel Lambert, vice-présidents ; François Levacher, Hubert d'Andigné, Georges Marie-Anne, secrétaires ; Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jean-Pierre Blanchet, Raymond Bossus, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, Martial Brousse, Pierre Brun, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Charles Cathala, Roger Courbatère, Louis Courroy, Marcel Darou, Michel Darras, Abel Gauthier, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Jean Gravier, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Henry Loste, Jean-Baptiste Mathias, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroi, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Marcel Souquet, Henri Terré, René Travert, Robert Vignon, Hector Viron, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 341 et annexes, 359 (tomes I à III et annexe 5), 364 (tomes V et VI) et in-8° 42.

Sénat : 39 et 40 (tomes I, II et III, annexe 5) (1968-1969).

Lois de finances. — Affaires sociales - Emploi - Travail - Salaires - Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	Pages.
Le budget du Ministère des Affaires sociales	5
<i>Les moyens des services</i>	12
<i>Les interventions publiques</i>	16
<i>Les dépenses en capital</i>	20
L'emploi	23
I. — <i>Mesures de lutte contre le chômage d'inadaptation</i>	30
A. — <i>Les Services du travail et de la main-d'œuvre</i>	30
B. — <i>L'Agence nationale de l'Emploi</i>	32
C. — <i>La formation professionnelle des adultes</i>	33
D. — <i>La préformation professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi</i>	35
E. — <i>La formation professionnelle du secteur privé :</i>	
1° <i>L'apprentissage</i>	37
2° <i>Les conventions</i>	37
F. — <i>Le Fonds national de l'Emploi</i>	38
II. — <i>Aide aux travailleurs privés d'emploi</i>	38
A. — <i>L'aide publique</i>	39
B. — <i>L'assurance chômage</i>	39
III. — <i>L'immigration</i>	45
IV. — <i>Questions posées par la commission</i>	54
Les salaires et l'action en faveur des personnes âgées	67
I. — <i>Les salaires</i>	67
<i>Le protocole de Grenelle</i>	67
<i>Le S. M. I. G.</i>	68
<i>Les salaires</i>	68
<i>La durée du travail</i>	75
II. — <i>L'action en faveur des personnes âgées</i>	76
La sécurité sociale	81
1° <i>La situation financière de la Sécurité sociale</i>	81
2° <i>Questions posées par la commission</i>	87
Examen du projet de budget en commission	105

Mesdames, Messieurs,

L'examen chaque année par votre commission du budget des Affaires sociales est l'occasion de comparer des chiffres mais surtout d'apprécier les orientations, que ces chiffres traduisent la mise en œuvre de la politique sociale et sanitaire du Gouvernement. Emploi, travail, salaires, santé publique, aide sociale sous ses diverses formes, promotion sociale, formation professionnelle, régimes multiples de protection et de sécurité sociales, recherche médicale, autant de grands chapitres de la vie de la population française que nous pourrions ouvrir à l'occasion de ce budget.

Si le budget du Ministère des Affaires sociales est très loin d'être le budget social total de la nation, il indique toutefois les points d'impact des efforts du Gouvernement et matérialise les conséquences financières sur le budget de l'Etat d'un certain nombre de réformes législatives ou réglementaires.

Pour traiter de ces multiples questions, votre commission a comme les années précédentes fractionné la tâche entre deux rapporteurs. Notre collègue, M. Léon Messaud, s'étant vu confier les problèmes relatifs à la santé publique et à l'aide sociale, j'ai l'honneur de présenter l'avis de la commission en ce qui concerne le travail, l'emploi, les salaires, les régimes de sécurité sociale et les actions de promotion sociale et d'adaptation dépendant du Ministère des Affaires sociales.

*
* *

Dans son ensemble, le budget du Ministère des Affaires sociales pour 1969 est très certainement l'un de ceux qui connaissent la plus forte progression. Ceci est dû en particulier à la très grave situation actuelle de l'emploi qui requiert des mesures urgentes et importantes.

Le total des crédits demandés par le **fascicule budgétaire** passe de 5 milliards 732 millions en 1968 à **6 milliards 786 millions pour 1969**, soit une augmentation de plus d'un milliard en valeur absolue et de 18,49 % en valeur relative.

Il faut noter qu'entre 1967 et 1968 cette augmentation avait été de 21,5 %, ce qui sur deux ans traduit un effort important d'environ 40 %.

La prévision s'établit :

1. En ce qui concerne **les dépenses ordinaires** à 6.143.600.555 F (contre 5.193.852.494 F en 1968), se décomposant ainsi :

- moyens des services (titre III) : 628.179.525 F ;
- interventions publiques (titre IV) : 5.515.421.032 F.

Sur les 949.748.000 F de crédits supplémentaires prévus au titre des dépenses ordinaires, 350 millions environ constitueront des mesures nouvelles. Mais la moitié de cette somme est consacrée à l'ajustement de la contribution de l'Etat au fonds spécial vieillesse de la Caisse autonome de Sécurité sociale minière ainsi qu'à d'autres fonds de retraite. Aussi les véritables actions nouvelles du ministère bénéficient-elles en définitive de crédits relativement modestes.

2. En ce qui concerne **les dépenses en capital** (titre V) à 642.750.000 F (contre 539.000.000 F en 1968) pour les crédits de paiement et à 848.000.000 F (contre 772.000.000 F en 1968) pour les autorisations de programme.

*
* *

Par un amendement déposé lors de la seconde délibération du projet de loi de Finances dans la soirée du 19 novembre, le Gouvernement a proposé à l'Assemblée Nationale, qui l'a suivi, de majorer au titre VI de l'état C concernant le Ministère des Affaires sociales les autorisations de programme de 103.320.000 F. et les crédits de paiement de 10 millions de francs.

M. le Ministre des Affaires sociales nous avait, lors de son audition en commission, annoncé cette modification :

« Mon intention, grâce à la lettre rectificative et donc aux autorisations de programme supplémentaires que j'ai pu obtenir, est d'établir un plan quadriennal rigoureux qui me permettra de dire aux parlementaires, aux assemblées départementales, aux municipalités et peut-être bientôt aux conseils régionaux : telle opération prévue au V^e Plan sera faite à telle date et en tout cas réalisée avant la fin de 1971. Cela sera fait pour la quasi-totalité des opérations, non pas la totalité absolue car des considérations extra-financières entrent toujours en jeu...

« Voyons clairement pourquoi nous sommes en retard et comment nous pouvons rattraper ce retard.

« Le V^e Plan avait prévu un montant de travaux subventionnés d'environ 10 milliards et une contribution de l'Etat égale à un peu moins de 3 milliards, soit environ 30 %. Or, en fait, la participation de l'Etat s'élève, non pas à 30 % mais en moyenne à 40 %.

« Une opération élémentaire permet de calculer ce qui manque pour exécuter le programme prévu puisque le taux primitivement envisagé était de 30 % et, en fait nous subventionnons à 40 %. Les crédits initialement inscrits au budget passent de 600 à plus de 650 millions, soit une augmentation de près de 10 %, mais cela ne suffit pas. Il y a un montant de plus de 100 millions d'autorisations de programme nouvelles, engagées par anticipation sur les opérations prévues en 1970. Une règle budgétaire veut que ne peuvent être engagées que des opérations portant sur des tranches opérationnelles ou fonctionnelles pour des ensembles qui se suffisent à eux-mêmes. On ne peut pas ouvrir un chantier une année qui risquerait d'être abandonné l'année suivante.

« Il paraît donc raisonnable, non pas de revenir à un taux de subvention de 30 %, mais de réduire très légèrement le taux de 40 %. Si le taux est réduit à 36 ou 37 % et si nous avons un montant de plus de 100 millions d'autorisations de programme nouvelles à engager sur 1970, par anticipation, le programme triennal établi me donne l'assurance d'atteindre, à la fin de 1971, les objectifs fixés par le Plan dans le secteur prioritaire de l'équipement sanitaire et social. »

Nous ne savons rien d'autre de la destination de ces 103 millions 320.000 et de leur affectation chapitre par chapitre. Il semble que la plus importante fraction ira aux constructions hospitalières. Nous espérons qu'en séance le Gouvernement nous donnera quelques explications précises.

Nous voulons rappeler à cette occasion que lors de la discussion du V^e Plan votre commission avait demandé au Sénat de repousser le projet en particulier à cause des incertitudes qui pesaient sur

l'emploi, sur l'évolution des prestations sociales et sur le financement des équipements sanitaires. La part de l'Etat, 2,95 milliards sur un montant global de travaux d'équipement sanitaire de 12,65 milliards, nous avait paru dangereusement faible. Et nous avons signalé à l'époque qu'un taux de subvention moyen inférieur à 30 % avait toute chance de compromettre la réalisation même des prévisions pourtant faibles du Plan, le financement complémentaire ne parvenant pas à être trouvé par les collectivités locales.

Nous avons aussi dénoncé une anomalie : les organismes de Sécurité sociale ont, depuis 1945, contribué davantage que l'Etat au financement de l'équipement sanitaire du pays tant par des subventions et prêts, qu'en remboursant des prix de journée d'hospitalisation qui incluent des dépenses d'amortissement et une partie des frais de formation des futurs médecins et de la recherche médicale.

Nous prenons acte aujourd'hui que, conformément à nos prévisions, on n'a pas pu réaliser les objectifs du Plan et que l'on tentera de les atteindre en 1971 avec au moins un an de retard en portant le taux de subvention de l'Etat non à 40 % mais à 36 ou 37 %. Nous avons trop souvent l'impression que les lenteurs administratives d'examen des dossiers masquent en réalité des impossibilités financières. **Nous espérons que la rallonge de crédits qui nous est proposée aujourd'hui permettra d'atteindre les objectifs pourtant très limités du V^e Plan.**

Et surtout, nous souhaitons que les abattements qui seront effectués avant le 1^{er} février prochain, pour réaliser les 2 milliards d'économie, ne viendront pas amputer les crédits destinés à l'emploi, à l'équipement sanitaire et à la formation professionnelle.

Le *Rapport économique et financier* servant en quelque sorte d'exposé des motifs au projet de loi de finances pour 1969, nous avons voulu regrouper dans les lignes qui suivent l'analyse que le Gouvernement fait de la situation actuelle, les buts qu'il se fixe et les moyens qu'il a choisis, au travers de la loi de finances pour 1969, pour atteindre ses objectifs.

« En 1968, la consommation des ménages et l'emploi suscitaient toutefois des préoccupations auxquelles la politique économique mise en œuvre au début de l'année s'efforçait de répondre. La demande des ménages n'avait augmenté que modérément, en raison des incertitudes sur l'évolution des prix liés à la réforme

des taxes sur le chiffre d'affaires et surtout d'une réserve des acheteurs motivée, entre autres, par la situation du marché de l'emploi. Sur le marché de l'emploi, un infléchissement favorable de l'évolution était attendu en raison de la croissance sensible du nombre d'offres d'emploi non satisfaites en début d'année (surtout en avril) et de la tendance observée sur le marché du travail. »

.....
« La crise du printemps 1968 a renforcé les contraintes qui pèsent sur l'économie française.

« Le premier risque de l'année 1969 est celui d'un déséquilibre inflationniste...

« Le second risque est celui du sous-emploi. Il existe, à l'heure actuelle, des capacités excédentaires de production et des réserves de main-d'œuvre relativement abondantes. Or, l'augmentation des charges de personnel peut inciter les chefs d'entreprise à rechercher des économies de main-d'œuvre par un effort accru de productivité. Si des emplois n'étaient pas créés en nombre suffisant, le chômage se développerait. Les deux risques sont complémentaires : le sous-emploi freinerait la demande intérieure et ne permettrait pas à l'appareil productif d'absorber la hausse des coûts ; l'inflation provoquerait une grave détérioration des échanges avec l'extérieur qui générerait l'écoulement de la production nationale, se traduirait rapidement par une diminution de l'activité économique et pèserait sur l'emploi.

« Pour écarter ces deux risques, la seule politique possible est celle de la productivité dans l'expansion.

« Les progrès de productivité sont indispensables pour corriger l'augmentation des coûts de revient et améliorer la compétitivité de l'industrie face à la concurrence internationale. Tous les efforts qui seront accomplis dans ce sens contribueront à la stabilité des prix et à la défense de la monnaie.

« Mais, sans une forte expansion, ces progrès se traduiraient dans l'immédiat par une aggravation du chômage. Or il faut assurer l'emploi non seulement aux générations de jeunes français nés dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, mais aussi à tous ceux que l'évolution technique oblige, dans l'agriculture et dans l'industrie, à se reconvertir. Pour y parvenir il est nécessaire de prévoir un taux de croissance plus élevé que ceux qui ont été réalisés au cours des dernières années.

« La politique de productivité dans l'expansion tend au rétablissement des équilibres : l'utilisation intensive et optimale des capacités de production, en réduisant les coûts unitaires, contribuera à rétablir la situation financière des entreprises dont les grèves de 1968 et leurs conséquences ont compromis l'équilibre. Compte tenu de la progression des revenus des ménages, l'effort accru de production et de productivité accompli par les entreprises aura pour conséquence d'établir l'équilibre entre l'offre et la demande à un niveau de prix satisfaisant, c'est-à-dire d'assurer une progression réelle du pouvoir d'achat.

« Le taux de croissance de 7,1 % en 1969 par rapport à 1968 a été retenu comme répondant le plus exactement aux possibilités de l'économie et aux objectifs poursuivis.

« Le choix d'un taux élevé d'expansion doit permettre une amélioration de la situation de l'emploi, mais il implique aussi à l'heure où les entreprises subordonnent leur politique de recrutement à la recherche de la productivité, un perfectionnement des qualifications de la main-d'œuvre disponible.

« Dans une économie ouverte sur l'extérieur, la qualification de la main-d'œuvre est un élément essentiel dans la compétition internationale. Les échanges de biens qui se développent le plus sont ceux qui contiennent une forte proportion d'innovations techniques et de main-d'œuvre très qualifiée.

« Enfin l'amélioration des qualifications facilite les conversions et accroît sensiblement la mobilité géographique de la main-d'œuvre, spécialement celle des jeunes.

« Il convient donc de faciliter l'intégration de la main-d'œuvre dans la vie économique par une politique active de formation. En particulier un gros effort doit être fait pour améliorer l'emploi des jeunes. »

Pour 1969, le Gouvernement traduit ainsi, dans le même document, les moyens qu'il se donnera pour atteindre ses objectifs dans le secteur social :

« Les dotations inscrites dans le budget de fonctionnement pour les actions de la formation professionnelle et de la promotion sociale augmentent de 37 % par rapport à 1968, passant de 562 à 770 millions de francs. Bien qu'une partie de cette progression corresponde à des mesures acquises, sous la forme notamment d'une majoration des indemnités versées aux stagiaires de l'Association professionnelle pour la formation de adultes, les mesures nouvelles, qui s'élèvent à 115 millions de francs, permettront :

- « — d'augmenter la capacité de formation de centres de l'A. F. P. A. de 6.000 à 7.000 places ;
- « — d'entreprendre une expérience de préformation de 5000 jeunes ;
- « — de renforcer les interventions du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, en multipliant les conventions passées avec des organismes de formation professionnelle, et en lançant des études et des expériences témoins de reconversion de la main-d'œuvre.

« Les crédits d'équipements sont majorés également dans des proportions sensibles, passant de 130 à 148 millions en autorisations de programme, et de 90 à 110 millions de francs en crédits de paiement, de manière à assurer le financement des installations nécessaires aux actions entreprises dans ce secteur. Ainsi, pourront être créées, en 1969, 150 sections de F. P. A. de type classique et les moyens de préformation de 5.000 jeunes.

« La progression des crédits ouverts dans le secteur de l'emploi est encore plus importante puisqu'elle est supérieure à 80 %.

« Les dépenses de fonctionnement, qui passent de 322 à 581 millions de francs, permettront :

- « — de renforcer les interventions du Fonds national de l'emploi, d'une part, pour des actions de formation, de réadaptation et de reclassement de la main-d'œuvre, d'autre part, pour augmenter le nombre des bénéficiaires des allocations de préretraite ;
- « — d'assurer l'implantation des services de l'Agence nationale pour l'emploi dans une trentaine de départements nouveaux, dont les huit de la région parisienne, ce qui a justifié la création de 1.000 emplois nouveaux ;
- « — d'envisager des actions tout à fait nouvelles pour lesquelles une dotation de 150 millions de francs, donc deux fois plus importante que celle correspondant aux moyens traditionnels mis à la disposition du Fonds national de l'emploi, a été inscrite au budget de 1969 ;
- « — de payer à tous les salariés provisoirement privés d'emploi des allocations d'aide publique à des taux majorés de 15 % à compter du 1^{er} octobre 1968.

« Des crédits d'équipements ont également été inscrits pour permettre l'acquisition d'immeubles nécessaires à l'installation de l'Agence nationale pour l'emploi.

« La profession du secteur de l'équipement sanitaire et social a été préservée, malgré les contraintes du budget de 1969. Elle est même supérieure à celle qui caractérisait l'exercice précédent puisqu'elle atteint en autorisation de programme 9 %, contre 5,6 % en 1968.

« Un effort particulier est fait en ce qui concerne les constructions d'hôpitaux et hospices dont la dotation passe de 192 à 253 millions de francs, les organismes d'hygiène sociale qui augmente de 106 à 129 millions de francs, et les centres hospitaliers universitaires pour lesquels l'effort réalisé en 1968 est accentué.

« Ces crédits permettront la création et la modernisation en 1969 de 11.600 lits supplémentaires.

« Le minimum annuel de ressources assuré aux personnes âgées et aux infirmes, fixé à 2.500 F au 1^{er} juillet de l'année 1968 sera porté à 2.600 F le 1^{er} janvier 1969 et 2.700 F le 1^{er} octobre 1969.

« En outre, les crédits d'intervention consacrés à l'enfance inadaptée seront doublés en 1969.

« A partir du 1^{er} janvier 1968, les prestations familiales versées par l'Etat à ses agents sont acquittées pour le compte de la Caisse nationale des allocations familiales.

« De ce fait, l'Etat, débiteur envers la Caisse des cotisations dues pour ses agents, et créancier des prestations payées à ceux-ci, devra apurer en 1969 un solde débiteur afférent à l'exercice 1968 et estimé à environ 375 millions de francs environ pour le budget général et le budget annexe des Postes et télécommunications.

« En outre, une provision a été prévue pour tenir compte de l'incidence sur les prestations à verser en 1969 du relèvement des allocations familiales intervenu le 1^{er} juillet 1968, et d'une majoration de 4,5 % au 1^{er} août 1969.

« Les contributions de l'Etat aux régimes spéciaux de Sécurité sociale continuent à progresser passant de 1.322 millions de francs en 1968, à 1.585 millions de francs, par suite de l'évolution des charges de retraite de l'Etablissement national des invalides de la Marine, de la Caisse autonome mutuelle des agents des chemins de fer secondaires, de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines et de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale. »

*

* *

e) Mesure 05-03-43. — Services de la famille, de la vieillesse et de l'action sociale.....	+	16.891 F.
f) Mesure 06-03-45. — Services de l'action sanitaire et sociale	+	1.688.883
g) Mesure 07-03-55. — Services de la pharmacie.	+	73.789
h) Mesure 08-03-61. — Services de la sécurité sociale	+	906.743
i) Mesure 09-03-70. — Services du travail et de la main-d'œuvre	+	2.333.070
j) Mesure 10-03-80. — Services de la population et des migrations	+	14.552
k) Mesure 11-03-85. — Service des établissements	+	224.775

Cette longue énumération fait apparaître l'importance relative des services.

Les autres mesures ont trait aux ajustements des cotisations du régime général de sécurité sociale concernant la part de l'Etat-employeur, l'incidence de la réglementation des loyers, l'amélioration des prestations familiales, etc.

B. — En ce qui concerne les *mesures nouvelles*, on remarque :

1. *L'administration centrale* intervient pour + 19.375.455 F, somme comportant en particulier :

a) L'incidence de la création d'un deuxième secrétariat d'Etat pour.....	359.985 F.
b) Les renforcements d'effectifs par la création de 38 emplois nouveaux pour.....	772.524
c) Le renforcement du service des études et prévisions pour	200.000
d) La mise en place du service de la participation (22 emplois créés) pour.....	403.000
e) Le renforcement des moyens en personnel de l'appareil statistique concernant l'emploi et les salaires coûte.....	350.000

f) L'amélioration des moyens matériels mis à la disposition de la division de la statistique rattachée au service des études et prévisions coûte.	75.000 F.
g) L'ajustement aux besoins de la subvention à l'I. N. E. D. représente	200.000
h) Le regroupement au sein du service de l'Inspection générale des inspections générales de la Santé publique, de la Sécurité sociale, du travail et de la main-d'œuvre semble coûter en définitive	161.510

2. Le *Laboratoire national de la santé publique* intervient pour : + 100.000 F.

3. Les services de la santé interviennent pour + 13.000.512 F, somme comportant en particulier :

a) Le développement des services de santé scolaire (création de 50 emplois d'assistantes sociales et majoration des crédits de vacation pour les médecins) représente	2.250.000 F.
b) Le renforcement des moyens en personnel de l'Ecole nationale de la santé publique (17 emplois créés) coûte	409.486
c) Le développement de la recherche médicale (I. N. S. E. R. M. et S. C. P. R. I.) coûte..	9.000.000
e) Des mesures intéressant la situation des personnels et l'ajustement aux besoins représentent.	1.608.734

4. Les *services de l'action sanitaire et sociale* interviennent pour + 10.697.680 F, somme comportant en particulier :

a) Les mesures liées à la réorganisation de la région parisienne pour	2.710.835 F.
b) Le renforcement des moyens en personnel pour	7.071.552

5. Pour *les services de la pharmacie*, les mesures nouvelles n'interviennent que pour 150.000 F.

6. Pour *les services de la sécurité sociale*, les mesures nouvelles représentent 1.978.141 F.

7. Pour les services du travail et de la main-d'œuvre :

- a) Les renforcements en personnel (59 emplois créés) afin de créer les structures administratives nécessaires à l'application de l'ordonnance du 17 août 1967 relative à la participation des salaires aux fruits de l'expansion coûtent 1.467.104 F.
- b) La création de 60 emplois correspondant au développement des activités des services représentée 1.104.928
- c) Le renforcement du matériel destiné à l'appareil statistique coûte 650.000
- d) Le développement de l'activité de l'Agence nationale pour l'emploi rend nécessaire la création de 1.000 emplois non budgétisés mais pour lesquels un crédit est prévu de 19.600.000

alors que, dans le même temps, on prévoit le transfert des S.E.T.M.O. à l'agence de 1.634 emplois de titulaires et de 665 emplois de contractuels.

- e) Les mesures intéressant la situation des personnels et l'ajustement aux besoins représentent. 1.402.574 F.

8. Pour les services de la population et des migrations, les mesures nouvelles ne représentent que 120.000 F.

*
* *

En ce qui concerne les effectifs, le Ministère des Affaires sociales subit la suppression de 747 emplois dans le même temps qu'il enregistre la création de 890 emplois. Ceci aboutit en définitive à une augmentation de 143 emplois, ce qui est peu si l'on songe que ce projet de budget prévoit, en 1969, pour l'ensemble des effectifs de la fonction publique, une augmentation globale de 77.472 emplois.

Toutefois, nous devons noter que l'Agence nationale de l'emploi se voit affecter la création supplémentaire de 1.000 emplois non budgétisés, pour lesquels un crédit de 19.600.000 F est prévu au chapitre 36-71 du budget du Ministère des Affaires sociales.

En résumé, c'est donc en réalité une augmentation globale de 1.149 emplois qu'il convient d'enregistrer au titre de ce ministère.

*

* *

Les interventions publiques.

A. — Les interventions publiques comportent, en ce qui concerne les *mesures acquises*, une augmentation de 577.243.000 F se décomposant ainsi :

- 1° Services de santé..... + 55.400.000 F
(vaccination antipoliomyélitique :
+ 6.400.000 F, et prophylaxie et lutte
contre les fléaux sociaux : + 49.000.000 F).
- 2° Services de la famille, de la vieillesse et de
l'action sociale..... + 344.500.000 F
soit :
 - ajustements pour l'aide médicale :
+ 350.000 F.
 - contribution de l'Etat à la Caisse auto-
nome de sécurité sociale dans les
mines : — 13.000.000 F.
 - contribution de l'Etat à la Caisse auto-
nome mutuelle de retraite des agents
des chemins de fer secondaires et des
tramways : + 7.200.000 F.
- 3° Services de la sécurité sociale..... + 1.300.000 F
(majoration des rentes mutualistes des
anciens combattants).

- 4° Services du travail et de la main d'œuvre... + 175.343.000 F
soit :
- une majoration de 96.343.000 F de la subvention aux centres de F. P. A. pour la rémunération des personnels ;
 - une majoration de 79.000.000 F de l'aide publique en faveur des travailleurs privés d'emploi.
- 5° Service de la population et des migrations.. + 660.000 F
(majoration des subventions au service social d'aide aux travailleurs immigrants).
- 6° Services des établissements..... + 40.000 F
(majoration de la subvention au Centre des Quinze-Vingts).

B. — En ce qui concerne les *mesures nouvelles*, on note une augmentation de 289.872.584 F se décomposant ainsi :

- 1° Administration centrale..... + 475.000 F
soit :
- création d'un centre d'information de l'opinion sur les problèmes démographiques rattaché à l'I. N. E. D. :
+ 400.000 F.
 - augmentation des subventions pour les congrès et manifestations diverses concernant les secteurs sanitaire et social :
+ 75.000 F.
- 2° Services de la Santé..... + 15.035.000 F
dont :
- lutte contre la pollution atmosphérique : + 235.000 F.
 - lutte contre les helminthiases dans les D. O. M. : + 150.000 F.
 - acquisition et fonctionnement de reins artificiels : + 500.000 F.
 - Institut Pasteur : + 2.100.000 F.
 - urgences médico-chirurgicales : + 100.000 F.

- prophylaxie des affections cardio-vasculaires : + 100.000 F.
- subventions pour la P. M. I. :
+ 350.000 F.
- prévention de la pathologie de la procréation : + 300.000 F.
- hausses de la rémunération du personnel des services spécialisés départementaux de l'A. S. S. pour la protection de la santé, la prophylaxie et la lutte contre les fléaux sociaux : + 11.200.000 F.

3° Services de la famille, de la vieillesse et de l'action sociale..... + 182.052.000 F

dont :

- relèvement au 1^{er} janvier et au 1^{er} octobre de l'allocation d'aide sociale :
+ 7.500.000 F.
- augmentation des crédits pour la formation des personnels sociaux :
+ 250.000 F.
- augmentation de la subvention à diverses œuvres d'entraide et de secours :
+ 80.000 F.
- ajustement pour frais de fonctionnement de services et commissions d'A. S. S. : + 3.000.000 F.
- augmentation de la subvention aux œuvres de maisons familiales de vacances : + 10.000 F.
- augmentation aux organismes assurant la formation des travailleuses familiales : + 30.000 F.
- augmentation de l'aide de l'Etat pour les actions d'éducation familiale et sociale : + 50.000 F.

- intensification de l'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptées :
+ 14.330.000 F.
- ajustement de la contribution de l'Etat au fonds spécial de retraites de la caisse autonome des mines : + 142.000.000 F.
- ajustement de la contribution de l'Etat au fonds spécial de la caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires et des tramways : + 14.800.000 F.

4° Services du travail et de la main-d'œuvre.. + 83.893.000 F

dont :

- nouvelle action de « préformation » des jeunes demandeurs d'emplois :
+ 19.000.000 F.
- développement des actions de F. P. A. :
+ 59.100.000 F (dont 2.500.000 F pour les D. O. M.).
- reclassement des travailleurs handicapés : + 485.000 F.
- action de recherche sociale et formation ouvrière : + 308.000 F.
- ajustement de dotation pour le fonds national de l'emploi : + 10.000.000 F.
- réduction de la dotation destinée à indemniser les entreprises relevant de la C. E. C. A. : — 5.000.000 F.

5° Services de la population et des migrations.. + 5.027.584 F

dont :

- ajustement des crédits du F. A. S. pour permettre la poursuite du programme de destruction des bidonvilles :
+ 9 millions de francs.
- augmentation de la subvention au S. S. A. E. : + 427.000 F.

- réduction de subventions :
 - office national d'immigration :
 - 400.000 F.
 - S. O. N. A. C. O. T. R. A. :
 - 5.100.000 F.

6° Service des établissements + 3.390.000 F

dont :

- formation de laborantins et de manipulateurs d'électroradiologie : + 100.000 F.
- formation de personnels médicaux (infirmières, sages-femmes, masseurs kinésithérapeutes) : + 2.800.000 F ;
- formation de personnels sociaux (assistantes sociales) + 440.000 F.
- augmentation de la subvention pour l'association pour le développement de l'aide aux malades : + 50.000 F.

*

* *

Les dépenses en capital.

A. — Au titre des *investissements exécutés par l'Etat*, les autorisations de programme demandées pour 1969 se montent à 15.700.000 F et les crédits de paiement pour 1969 à 34.500.000 F soit :

- 26.041.000 F en services votés ;
- 8.459.000 F en mesures nouvelles.

Il est à noter sous cette rubrique le chapitre 57-90 (équipements administratifs) qui prévoit 4 millions de francs en crédits de paiement et 3.500.000 F en autorisations de programme pour des acquisitions immobilières et des travaux qui permettront, en particulier, l'amélioration des conditions de logement et d'installation des services du travail et de la main-d'œuvre.

Au titre des *subventions d'investissement* accordées par l'Etat, les autorisations de programme demandées pour 1969 se montent à 848 millions de francs et les crédits de paiement pour 1969 à 642.750.000 F (1), soit :

- 527.541.000 F en services votés ;
- 115.209.000 F en mesures nouvelles.

Les subventions d'équipement se décomposent ainsi :

1° Subventions aux établissements hospitaliers, de bienfaisance et aux écoles :

- autorisations de programme..... 411.029.000 F.
- crédits de paiement..... 288.500.000

2° Subventions aux organismes d'hygiène sociale :

- autorisations de programme..... 129.000.000
- crédits de paiement..... 87.000.000

3° Subvention aux organismes de protection de l'enfance, d'aide sociale aux adultes, d'intérêt social et de formation des travailleurs sociaux :

- autorisations de programme..... 101.600.000
- crédits de paiement..... 98.000.000

4° Recherche scientifique et médicale :

- autorisations de programme..... 33.000.000
- crédits de paiement..... 20.000.000

5° Subvention pour la F. P. A. :

- autorisations de programme..... 148.000.000
- crédits de paiement..... 110.000.000

A ce chapitre 66-71, les opérations nouvelles s'analysent ainsi :

(1) Un amendement présenté par le Gouvernement, dans la nuit du 19 novembre lors de la seconde délibération du projet de loi de finances, et voté par l'Assemblée Nationale a pour objet de majorer, au titre VI, les autorisations de programme de 103.320.000 F et les crédits de paiement de 10 millions de francs.

Ainsi le total des subventions d'investissement accordées par l'Etat en 1969 s'élèvera à 951.320.000 F en autorisations de programme et à 652.750.000 F en crédits de paiement.

Mais le caractère global donné par le Gouvernement à cette majoration ne permet pas de modifier l'exposé des pages suivantes.

	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
— Acquisitions immobilières....	3.000.000	1.500.000
— Travaux dont la création de 131 sec- tions).	81.500.000	52.000.000
— Matériel	36.500.000	39.000.000
— Crédits d'études.....	500.000	»
— Préformation professionnelle des jeunes demandeurs d'em- ploi	15.000.000	10.000.000
— Centres non gérés pour l'A. F. P. A.....	7.500.000	7.500.000
— Centres des D. O. M.....	4.000.000	»

6° Subvention à l'Agence nationale de l'emploi :

— autorisations de programme.....	9.500.000 F.
— crédits de paiement.....	4.750.000

A ce chapitre 66-72, les opérations nouvelles s'analysent uni-
quement en acquisitions immobilières permettant la création de
quatre agences à Paris, de douze agences dans la région parisienne
et de six autres agences seulement dans les autres départements.

*
* *

L'EMPLOI

La détérioration progressive du marché de l'emploi liée en partie au ralentissement conjoncturel observé depuis fin 1966 s'est aggravée au cours de 1967 et de 1968. Au début de cette année, le nombre des demandeurs d'emploi a atteint le plus haut niveau que la France ait connu depuis la Libération. En même temps, le mouvement démographique résultant de l'intégration dans la population économiquement active des générations abondantes nées à partir de 1946, entraîne un accroissement notable de la main-d'œuvre disponible.

Présentant son budget à l'Assemblée Nationale, M. Maurice Schumann — et il l'a répété avec force lors de son audition par notre commission — a déclaré :

« Une politique du travail ? Il y a deux façons d'aborder ce problème vital. La première consiste à s'accomoder plus ou moins hypocritement de certaines doctrines plus ou moins implicites — et d'ailleurs moins à la mode aujourd'hui qu'elles ne l'étaient hier — selon lesquelles un certain chômage dit « technologique » ou « résiduel » est acceptable, voire souhaitable, pour éviter ce qu'on appelle la surchauffe et conjurer l'inflation salariale.

« La seconde repose sur la conviction que la finalité sociale de toute démocratie digne de ce nom doit être, non seulement d'assurer à tous un emploi, mais encore de donner à chacun le meilleur emploi, c'est-à-dire le plus élevé en qualification dans lequel ses aptitudes puissent être mises au service de l'économie nationale.

« Le choix entre des deux attitudes n'est plus à faire. »

Les comptes prévisionnels de la Nation, présentés en annexe au projet de loi de finances pour 1969, présentent ainsi globalement la situation de l'emploi en France :

« Ces difficultés interviennent précisément au moment où plusieurs de nos partenaires sont confrontés, dans le domaine de l'emploi, à un problème inverse du nôtre, celui d'une insuffisance globale de main-d'œuvre qui risque d'être à nouveau génératrice de tensions. C'est là un des paradoxes de la situation actuelle.

« Dans notre pays, la situation de l'emploi, qui reste au centre des préoccupations gouvernementales, risque elle aussi d'être affectée par les événements du printemps dernier.

« Sans doute, les données fondamentales du problème restent-elles les mêmes : arrivée sur le marché du travail des classes d'âges issues de la poussée démographique de l'après-guerre, poursuite de l'exode rural, insuffisante adaptation de l'offre et de la demande, au niveau des qualifications, poursuite des efforts de productivité au sein d'entreprises soumises à une concurrence plus vive.

« Mais les conséquences de la récente crise sociale peuvent conduire à renforcer l'effet de certains de ces facteurs.

« Ainsi le relèvement des salaires agricoles est susceptible de contribuer à accélérer le processus de concentration des exploitations.

« Dans l'industrie, également, l'augmentation des charges de personnel conduit les chefs d'entreprises à rechercher des économies de main-d'œuvre par un effort de rationalisation plus intense. Certaines entreprises marginales caractérisées par une faible rentabilité et par des salaires peu élevés pourraient être amenées à cesser leur activité.

« Le problème de l'emploi se pose donc en termes plus aigus que par le passé.

« Les tendances actuellement discernables indiquent que la récupération partielle des heures perdues pourrait entraîner une augmentation temporaire de la durée effective du travail dans l'industrie. Ainsi, compte tenu de la baisse enregistrée à la fin de l'année 1967 et au début de l'année 1968, la durée hebdomadaire du travail augmenterait en moyenne annuelle, pour l'ensemble des branches non agricoles, de 0,3 %. Les effectifs de ces branches resteraient pratiquement stables de 1967 à 1968.

« Cette prévision globale implique, du début à la fin de l'année, une stabilisation des effectifs employés dans l'industrie, faisant suite à la forte baisse enregistrée en 1967.

« En dépit de la baisse tendancielle des effectifs agricoles, l'interruption momentanée de l'accroissement de la population active disponible, due aux effets de l'allongement de la scolarité, pourrait entraîner une certaine amélioration de la situation de l'emploi d'ici à la fin de l'année.

« L'augmentation de la productivité, sans retrouver le taux exceptionnel de 1968, resterait forte (5,3 % en moyenne annuelle). Le taux de croissance autorisé par le niveau de la demande et l'état des capacités de production permettraient dans ces conditions une croissance d'environ 2,7 % de l'activité de la main-d'œuvre.

« Ce chiffre élevé résulte pour partie de la perte d'activité enregistrée en 1968 pendant la période des grèves : en nombre de jours ouvrés celle-ci peut être estimée à 2,4 %.

« Alors que le rattrapage des pertes de production, en 1968, doit entraîner sur l'ensemble de l'année une légère augmentation de la durée du travail, l'application progressive des engagements souscrits dans le cadre des accords de Grenelle pourrait conduire en 1969 à une baisse moyenne de l'ordre de 0,8 %.

« Dans ces conditions, les effectifs employés dans les branches non agricoles croîtraient de 1,1 %.

« Cette forte reprise de la création nette d'emplois par rapport à 1968 aura des effets bénéfiques sur le marché de l'emploi, mais leur ampleur sera atténuée par le retour de la croissance des ressources de main-d'œuvre à un rythme normal, l'incidence de la prolongation de la scolarité exerçant en 1969 un effet plus faible qu'en 1968.

« La réalisation du taux de croissance retenu dans la projection apparaît donc, de ce point de vue, comme un objectif auquel on ne pourrait renoncer sans obérer les chances d'une amélioration progressive de la situation du marché du travail. »

Quelle est, au moment où se déroule notre discussion budgétaire, la situation exacte de l'emploi en France ? Il est bien difficile de le dire, les chiffres les plus divers étant avancés de part et d'autre, allant de 250.000 à plus de 700.000 chômeurs, dont la moitié serait des jeunes.

Devant l'Assemblée Nationale, le 5 novembre dernier, *M. Pierre Dumas*, Secrétaire d'Etat aux Affaires sociales chargé de l'emploi, déclarait :

« Ces statistiques confirment l'amélioration qui était déjà perceptible à la fin de septembre. Après corrections saisonnières, le nombre des demandes d'emploi non satisfaites s'établit à 259.500, soit 16.000 de moins qu'à la fin du mois précédent. En octobre, le « clignotant » du Plan s'est donc éteint.

« Fait plus significatif encore : de leur côté, les offres d'emploi non satisfaites augmentent de 11.000, pour s'élever à 47.000, chiffre qui n'avait pas été atteint depuis quatre ans. »

A la question précise posée par votre rapporteur au nom de la commission « quelle est l'estimation gouvernementale du nombre des personnes sans emploi au 30 septembre 1968 », *le Ministère des Affaires sociales* a donné la réponse écrite suivante :

« Les seuls éléments statistiques précis auxquels il est fait appel pour connaître, à périodicité régulière, le nombre des personnes sans emploi, sont constitués par les demandes d'emploi non satisfaites déposées à la fin de chaque mois auprès des services publics de main-d'œuvre. Au 30 septembre 1968, ce nombre s'élevait, en données observées, à 251.100 (contre 193.400 au 30 septembre 1967). En données corrigées des variations saisonnières, le nombre des demandes d'emploi non satisfaites atteignait 276.200 (contre 212.800 pour septembre 1967), en régression de 3 % sur les demandes non satisfaites à la fin d'août 1968 (285.200).

« Des indications sur le nombre total de personnes qui se sont déclarées disponibles et à la recherche d'un emploi lors du recensement de population de mars 1968 seront, d'autre part, disponibles au début de 1969. En l'absence de ces renseignements, on peut essayer de procéder à une estimation du nombre de ces personnes par application aux demandes d'emploi de septembre 1968 corrigées des variations saisonnières, d'un coefficient résultant du rapport entre le nombre de personnes disponibles et à la recherche d'un emploi lors du recensement de mars 1962 et le nombre de demandes d'emploi non satisfaites enregistrées à la

même époque. Cette procédure conduirait à évaluer à quelque **525.000 le nombre des personnes sans emploi en septembre 1968**. Il est toutefois évident qu'une telle démarche appelle d'expresses réserves d'ordre statistique, par suite notamment du fait qu'elle se fonde sur un coefficient actuellement dépassé et qui devra être revu pour tenir compte des résultats du dernier recensement. »

Enfin, le *Commissariat général du Plan*, dans son rapport sur les problèmes posés par l'adaptation du V^e Plan, souligne :

« Le marché de l'emploi s'était écarté progressivement, dès la fin de 1966, du type d'équilibre recherché dans le V^e Plan. Cet écart atteignit rapidement un niveau préoccupant. La proportion de chômeurs par rapport à l'ensemble de la force de travail était, dans les premiers mois de l'année 1968, largement supérieure à ce que la France avait connu depuis la dernière guerre et s'approchait du seuil fixé par le V^e Plan. Cette situation pouvait s'expliquer en partie par des évolutions divergentes, par rapport aux prévisions, de certains éléments de l'activité économique : accélération des progrès de la productivité des entreprises, ralentissement de l'expansion dû en particulier en 1967 à l'insuffisance de la conjoncture internationale.

« Mais au-delà de ces erreurs de prévision, il semble que le V^e Plan ait sous-estimé l'ampleur des transformations structurelles appelées désormais à se manifester sur le marché du travail.

« Les conséquences immédiates et lointaines de la crise de mai n'ont fait qu'ajouter à ces difficultés : la revalorisation du S. M. I. G. et l'alignement sur celui-ci du salaire minimum en agriculture risquent de peser sur la situation de certaines entreprises industrielles, commerciales et agricoles, souvent situées dans des régions déjà en difficulté. Les conséquences de cette situation sur le marché du travail devront être affrontées en même temps que l'arrivée, à partir de septembre, des jeunes gens sortant de l'appareil scolaire.

« Les incidences des événements de mai s'étaleront sur les années 1969 et 1970 ; la revalorisation générale des salaires et l'accroissement consécutif des prix de revient vont conduire inéluctablement les chefs d'entreprise à des efforts de productivité plus importants encore que ceux réalisés depuis 1964. La réduction de la durée hebdomadaire du travail décidée à Grenelle et dans les accords paritaires qui ont suivi restera d'une ampleur limitée et n'aura à court terme que peu d'effet sur le volume de l'embauche, cependant que la croissance désormais régulière de nos disponibilités en main-d'œuvre s'accroîtra, en 1969 et 1970, du fait de la venue sur le marché de l'emploi des jeunes concernés en 1968 et 1969 par la prolongation légale de l'obligation scolaire.

« L'emploi apparaît ainsi à l'évidence comme le principal secteur appelant une stratégie et des moyens plus adaptés à l'évolution et aux difficultés constatées.

« La situation présente de l'emploi constitue l'un des risques les plus graves auxquels doit faire face notre politique économique et sociale. Au-delà du phénomène du sous-emploi proprement dit, l'opinion s'interroge en effet sur la signification d'une telle situation et sur les menaces qu'elle peut faire peser sur l'avenir de notre société : l'inquiétude devant un avenir incertain est déjà très répandue et n'est de nature à faciliter ni les réformes de notre enseignement ni la politique démographique que le Gouvernement entend mettre en œuvre ; le développement du chômage porte en germe des dangers graves d'inadaptation pour une partie non négligeable de la population ; enfin, les Français peuvent être enclins à identifier progrès de la productivité et chômage, ce qui bien entendu les amènerait à des attitudes hostiles envers les transformations nécessaires de notre économie.

« Il est donc nécessaire de tout mettre en œuvre pour lutter contre le sous-emploi. Or, on le verra, la réalisation d'un rythme de croissance économique élevé, dont on a souligné l'importance dans le chapitre consacré à la stratégie, ne saurait suffire pour atteindre le but fixé. C'est pourquoi il faut mettre en œuvre une politique de l'emploi et de la formation professionnelle dotée de moyens suffisants et appliquée avec vigueur en pleine conscience des aspects sociologiques et psychologiques qu'elle revêt.

« La définition des orientations générales et du contenu détaillé d'une telle politique doit avant tout trouver son fondement dans une analyse interprétative plus précise de l'importance et de la nature du phénomène du sous-emploi auquel cette politique entend porter remède.

« a) Pour ce qui est de l'importance, il suffit de rappeler le développement du nombre des chômeurs au sens du recensement (1) passé d'une moyenne de 270.000 en 1965 à 280.000 en 1966 et 370.000 en 1967, l'évolution en 1968 ayant conduit au franchissement de l'indicateur d'alerte du V^e Plan (500.000) au mois d'août dernier.

« Ces chiffres sont cependant entachés d'une certaine imprécision, le dépouillement du prochain recensement devant vraisemblablement conduire à revoir le coefficient de 1,9 utilisé depuis 1962 pour passer du chiffre des demandes d'emploi non satisfaites déposées dans les bureaux de main-d'œuvre à celui des chômeurs au sens du recensement. Cette correction atténuera vraisemblablement le volume apparent du chômage ; elle n'en changera pas fondamentalement l'ordre de grandeur.

« Ce mouvement est d'ailleurs confirmé par la comparaison entre les demandes d'emploi non satisfaites et les autres statistiques révélatrices de la situation de l'emploi. Certes, celles-ci sont sans doute affectées par les dispositions prises l'an dernier en vue d'étendre le bénéfice des indemnités de chômage, mais leur évolution n'en demeure pas moins très significative :

DESIGNATION	A LA DATE DU :		
	1 ^{er} janvier 1966.	1 ^{er} mai 1968.	1 ^{er} septembre 1968.
Demandes d'emploi non satisfaites déposées dans les bureaux de chômage (données corrigées des variations saisonnières).....	145.000	244.600	284.700
Chômeurs bénéficiant de l'indemnité de l'Etat.....	35.200	115.000	110.400
Chômeurs bénéficiant de l'allocation A. S. S. E. D. I. C.....	48.600	111.500	109.400

« b) Non moins significatives apparaissent, du point de vue de la conception de la politique de l'emploi, les caractéristiques qualitatives du phénomène du chômage.

« Les exigences accrues de compétitivité, donc de mutation rapide avec lesquelles notre économie se trouve confrontée, ont, en effet, progressivement transformé et différencié la nature du sous-emploi. Un jugement porté

(1) Rappelons qu'il s'agit des personnes qui, lors du recensement de la population, ont déclaré qu'elles recherchaient un emploi. Il faut évidemment tenir compte, pour apprécier la signification du « nombre de chômeurs » ainsi défini, de ce que certaines de ces personnes n'ont jamais travaillé ou encore ont cessé toute activité professionnelle depuis des années et ne sont donc pas victimes d'un changement de situation les affectant brusquement. De plus, le fait de déclarer chercher un emploi ne signifie pas nécessairement qu'on y mette toute la conviction voulue, ni que l'on ait des qualifications requises pour l'emploi désiré, ou encore que l'on soit prêt, pour obtenir cet emploi, à en accepter toutes les sujétions, et notamment à changer au besoin de résidence.

en considérant uniquement le nombre global des chômeurs s'avère de plus en plus insuffisant; une analyse sérieuse de la situation doit nécessairement distinguer, indépendamment du chômage lié aux fluctuations de la conjoncture :

— Le chômage de transition, dont le développement traduit l'évolution normale du marché du travail vers plus de fluidité consécutive à des licenciements ou des départs volontaires.

« L'existence de ce chômage est en quelque sorte liée à l'exercice d'une fonction naturelle du marché du travail. Encore faut-il que le marché exerce correctement cette fonction et contribue ainsi à réduire au minimum les délais de transition : une augmentation de la durée moyenne du chômage constitue de ce point de vue un signe préoccupant, en général révélateur d'un défaut d'efficacité de la politique de l'emploi.

« — Le chômage structurel, qui correspond à un déséquilibre durable entre l'offre et la demande d'emploi et, par conséquent, à une insuffisance foncière de la croissance économique ; la résorption de ce type de chômage implique essentiellement le passage à un rythme supérieur de développement.

« — Le chômage d'inadaptation, qui traduit une inadéquation entre les caractéristiques des travailleurs cherchant un emploi et celles des besoins de l'économie. Cette inadéquation peut se manifester soit au niveau des localisations géographiques, soit au niveau des qualifications professionnelles. Le chômage d'inadaptation géographique pose essentiellement des problèmes de décentralisation des investissements et d'accroissement de la mobilité de la main-d'œuvre. Quant au chômage d'inadaptation professionnelle, qui combine ses effets avec le précédent, il prend lui aussi déjà une certaine importance dans notre pays, ainsi qu'en témoigne la croissance simultanée du nombre des offres d'emploi non satisfaites et du nombre des chômeurs ayant une qualification professionnelle : on voit en effet se développer à l'heure actuelle un chômage notable de travailleurs qualifiés représentant plus de 30 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits dans les services de la main-d'œuvre, contre 17 % il y a dix ans.

« *Il est naturellement difficile de préciser l'importance relative de ces diverses formes de chômage ; mais le diagnostic est plus important que les chiffres, et certains indices ne trompent pas sur l'existence et l'importance de telle ou telle forme de sous-emploi. Ainsi en est-il de la croissance des chômeurs qualifiés, dont on vient de parler, pour le chômage d'inadaptation.*

« Les difficultés actuellement rencontrées par un nombre croissant d'entreprises, dans le recrutement de travailleurs, sont sans aucun doute dues pour une part à un défaut de fluidité du marché, auquel on pourrait partiellement remédier par un effort d'information ; mais elles semblent également tenir à d'autres raisons telles que l'inadaptation des qualifications, le manque d'attrait de certains postes offerts, et les multiples obstacles à la mobilité des salariés.

« Le chômage des jeunes de moins de vingt-cinq ans (1) enfin, qui représentent près de la moitié du nombre des chômeurs au sein du recensement relève de chacune des trois catégories ci-dessus : défaut d'information sur les emplois disponibles, défaut d'offre d'emploi, défaut de qualification. »

*

* *

(1) Pour bien montrer l'ampleur du problème, rappelons que l'apport annuel sur le marché du travail est de l'ordre de 550.000 jeunes.

Le projet de budget qui vous est soumis traduit incontestablement une volonté de lutte contre le chômage d'inadaptation et d'aide aux travailleurs privés d'emploi.

Par contre, au travers des crédits du Ministère des Affaires sociales, il est impossible d'apprécier quelle est la politique du Gouvernement en matière de plein emploi. Nulle programmation des créations d'emplois consécutives aux incitations financières de l'Etat n'apparaît dans les fascicules budgétaires et il nous semble qu'est bien faible l'influence du Ministère des Affaires sociales dans ce domaine pourtant essentiel et qui devrait être l'un des prolongements normaux et importants de son action.

A la question :

« Dans quelle mesure le Ministère des Affaires sociales est-il consulté et intervient-il dans la politique d'incitation à la création d'emplois : aide aux industries, localisations des programmes de logements (en particulier de logements locatifs dans les zones où des créations d'emplois sont envisagées) ? »

Il nous a été répondu :

« Le Ministère des Affaires sociales entretient des contacts permanents avec la Délégation à l'Aménagement du Territoire et remplit ainsi, auprès de cet organisme, un rôle d'information et de conseil dans la politique d'incitation à la création d'emplois qu'il mène.

« Par les renseignements qu'il fournit sur la situation du marché du travail sur le plan local, il permet de déterminer les zones critiques où peut s'exercer l'action de la D. A. T. A. R. C'est par ce moyen, notamment, qu'il peut contribuer à orienter les actions du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire pour la localisation de programmes de logements liés à la décentralisation ou à la création de nouvelles entreprises.

« Le Ministère des Affaires sociales est, en outre, représenté au comité n° 1 *ter* du F. D. E. S. qui statue sur les demandes de primes, subventions et exonérations d'impôts présentées par les entreprises qui s'implantent dans les zones d'aide à l'industrialisation.

« Enfin, le Ministère des affaires sociales a participé au groupe de travail qui a siégé depuis le début de l'année 1968 à la Délégation

à l'aménagement du territoire pour la revision de la carte de ces zones primées dont la nouvelle définition a été entérinée par le comité interministériel qui s'est tenu le 1^{er} octobre 1968. »

I. — Mesures de lutte contre le chômage d'inadaptation.

Le Gouvernement dispose maintenant pour cette bataille de tout un ensemble de moyens, certains déjà traditionnels, d'autres qui se mettent progressivement en place :

- les services du Travail et de la main-d'œuvre ;
- l'Agence nationale de l'Emploi ;
- la formation professionnelle des adultes ;
- la préformation professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi ;
- la formation professionnelle du secteur privé ;
- le Fonds national de l'Emploi.

Nous aborderons tour à tour chacun de ces moyens d'action.

A. — *Les services du Travail et de la main-d'œuvre.*

Services traditionnels, tragiquement insuffisants en effectifs, mal installés, débordés de tâches administratives, mal rémunérés, ils ne sont notoirement pas en mesure de faire face à la grave crise que nous traversons. Cette situation est dénoncée depuis longtemps et votre Commission, en particulier, la souligne chaque année en déplorant que le monopole du placement que la loi leur réserve théoriquement soit en permanence battu en brèche.

La création de l'Agence nationale de l'emploi, dont nous parlerons un peu plus loin, doit peu à peu les soulager des actions de prospection active et de placement qui étaient jusque-là leur tâche primordiale.

Le nombre des fonctionnaires et agents de ces services variera considérablement en 1969.

Au 31 décembre 1968, on doit compter pour un effectif global de 5.089 (chap. 31-71) :

- 4.310 titulaires, soit :
- 6 inspecteurs généraux ;
- 242 inspecteurs (258-558) ;

- 179 chefs de section (297-380) ;
- 202 contrôleurs de classe exceptionnelle (345) ;
- 811 contrôleurs de classe normale (182-327) ;
- 1.585 commis et commis principaux ES 3 (158-221) ;
- 1.385 agents de bureau E 3 (137-165) ;

779 contractuels, soit :

- 10 agents contractuels de deuxième catégorie (304-327) ;
- 70 placiers spécialisés (160-273) ;
- 1 chef de service (521) ;
- 2 analystes (415) ;
- 2 programmeurs (203-445) ;
- 2 opérateurs (175-263) ;
- 9 perforeurs-vérificateurs (134-165) ;
- 2 manutentionnaires (100-146) ;
- 681 agents contractuels.

En 1969 :

a) Les inspecteurs généraux du travail et de la main-d'œuvre seront regroupés dans le nouveau corps de l'Inspection générale des Affaires sociales.

b) Seront créés :

- 10 emplois d'inspecteurs ;
- 3 emplois de chef de section ;
- 3 emplois de contrôleurs de classe exceptionnelle ;
- 14 emplois de contrôleurs de classe normale ;
- 20 emplois de commis et commis principaux ;
- 10 emplois d'agents de bureau,

soit, au total, 60 emplois dont la création est rendue nécessaire par le développement des activités des services.

c) Seront créés :

- 9 emplois d'inspecteurs ;
- 50 emplois d'agent contractuel de deuxième catégorie ;

soit 59 emplois dont la création est rendue nécessaire pour renforcer les services afin de créer les structures administratives nécessaires à l'application de l'ordonnance du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises.

d) Mais les S. E. T. M. O. se verront amputés de 1.634 emplois d'agents titulaires et de 665 emplois d'agents contractuels au profit de l'Agence nationale de l'emploi (soit l'amputation de 2.299 emplois sur un total de 5.089).

Nous craignons vivement que ces mutations de S. E. T. M. O. à l'Agence viennent considérablement perturber le fonctionnement des actions de prospection et de placement à un moment de crise grave qui aurait justement requis un appareil parfaitement rôdé.

Il faut rappeler que le fonctionnement de *la Bourse nationale de l'Emploi* doit permettre une communication de plus en plus rapide des offres et demandes entre les différentes sections locales de l'emploi (S. E. T. M. O. ou sections de l'A. N. E.). L'installation qui remonte à 1967 d'un ordinateur au Vésinet permet de trier, classer par groupe, métier et sexe les offres non satisfaites. Ainsi un certain nombre d'éditions sont établies et communiquées aux sections locales. On compte 27 éditions pour les offres « femmes - hommes - jeunes » et une édition pour les cadres, agents de maîtrise et techniciens. Depuis juillet dernier l'utilisation de l'ordinateur, jusque-là réservé à la région parisienne, a été étendu à tout le territoire. Chaque édition annule la précédente, évitant ainsi aux placiers la très lourde tâche de la mise à jour. Ces mécanismes sont très intéressants et méritent d'être développés, mais leur efficacité sera réduite tant que les services de la main-d'œuvre ou l'Agence pour l'emploi ne seront pas matériellement en mesure de tirer tout le parti souhaitable des informations qui leur sont ainsi transmises.

Enfin il est à noter que le chapitre 57-90 ouvre, au titre des équipements administratifs, un crédit de 3.500.000 F au titre des autorisations de programme et 4 millions de francs au titre de crédits de paiement permettant des acquisitions immobilières et des travaux qui profiteront essentiellement à l'amélioration de l'installation des S. E. T. M. O.

B. — *L'Agence nationale de l'Emploi.*

Créée par ordonnance de juillet 1967 l'Agence est un établissement public « qui participe à la gestion du service public de l'emploi ». Elle se voit dotée en 1969 de réels moyens en effectifs, en locaux et en matériel, qui, si le rythme actuel est suivi, permettraient sa mise en place effective en trois années au lieu de cinq.

a) Effectifs.

L'A. N. E. se voit affecter, nous l'avons vu, 1.000 emplois nouveaux (chap. 36-71) non budgétisés auxquels correspond un crédit de 19.600.000 F. Elle reçoit en outre 1.634 titulaires et 665 contractuels en provenance des S. E. T. M. O. Ceci se traduit, au chapitre 36-71, par une augmentation de 57.427.295 F de la subvention de fonctionnement qui atteindra en 1969 un total de 64.727.295 F.

Actuellement, 228 agents contractuels ont déjà été recrutés, dont 26 conseillers professionnels et 155 prospecteurs-placiers.

D'autres opérations de recrutement sont en cours, ainsi que des opérations de détachement et d'affectation de titulaires qui nécessitent la consultation de commissions paritaires.

Ces agents recevront une formation spéciale, au niveau régional, donnée par des équipes d'animateurs de trois agents qui ont suivi eux-mêmes un stage au niveau national. Ceci est indispensable pour que ces « placiers » puissent avoir un rôle actif et réussissent dans leur mission extrêmement délicate.

b) Matériels et locaux.

Le nouveau chapitre 66-72 lui ouvre une subvention d'équipement de 1.500.000 F en autorisation de programme et de 4 millions 750.000 F en crédits de paiement. Ces crédits lui permettront de réaliser des acquisitions immobilières pour installer ses agences (4 à Paris, 12 dans la région parisienne et 6 dans les autres départements).

C. — *La formation professionnelle des adultes.*

La fonction de la F. P. A. est double : formation professionnelle et promotion sociale. Son rôle doit répondre au souci qu'exprimait M. le Ministre des Affaires sociales devant notre commission, souci partagé par tous nos collègues : la finalité sociale de toute démocratie doit être non seulement de donner à tous un emploi, mais de donner à chacun le meilleur emploi, c'est-à-dire le plus élevé en ce qui concerne la qualification dans laquelle ses aptitudes peuvent être mises au service de l'économie.

Les crédits destinés à la F. P. A. figurent aux chapitres 43-72 (Subvention de fonctionnement) et 66-71 (Subvention d'équipement).

Par rapport au budget voté pour 1968, la dotation du chapitre 43-72 augmente de 34 %, passant de 334.763.590 F à 509.206.590 F. L'augmentation s'analyse en une majoration de 96.343.000 F au titre des mesures acquises et 78.100.000 F au titre des mesures nouvelles.

Mais il faut remarquer que sur ces 78.100.000 F de mesures nouvelles, 59.100.000 F seulement vont, en réalité, à la F. P. A. (mesure 09-7-96) et 19 millions de francs à la préformation professionnelle des jeunes demandeurs d'emplois dont nous parlerons un peu plus loin.

En ce qui concerne les subventions d'équipement du chapitre 66-71, les autorisations de programme augmentent de 18 millions, passant de 130 à 148 millions, tandis que les crédits de paiement augmentent de 20 millions passant de 90 à 110 millions dont 30 millions au titre des mesures nouvelles. (Mais il faut en retrancher 15 millions en autorisation de programme et 10 millions en crédits de paiement destinés à la préformation professionnelle des jeunes).

Ces crédits permettront, en particulier, la création de 131 nouvelles sections, la modernisation des centres existants et des actions en faveur des centres de moniteurs.

Au 31 août 1968, on comptait 2.012 sections de F. P. A. (dont 368 ouvertes depuis la loi du 3 décembre 1966 sur la formation professionnelle et la promotion sociale).

Au 31 décembre 1967, 47.842 stagiaires étaient formés et 57.000 entrés en formation dans l'année.

Le V^e Plan prévoyait que 600 sections nouvelles devaient être ouvertes dans les cinq années qu'il couvre. Il semble actuellement que cet objectif ne pourra pas être atteint en totalité.

Néanmoins, le Gouvernement espère que les sections créées seront en mesure d'accueillir, fin 1970, un peu plus de 74.000 stagiaires dans les centres publics et privés de F. P. A.

Un autre point qu'il nous paraît nécessaire de noter se trouve dans les déclarations de M. Dumas à l'Assemblée Nationale :

« Les travailleurs de plus de trente ans sont généralement chargés de famille. Ils sont donc naturellement portés à préférer un emploi rémunéré, fût-il précaire, à une allocation de stage calculée en fonction du S. M. I. G. Aussi, souhaitons-nous conduire rapidement à leur terme les études et les négociations actuellement engagées en vue d'assurer à ceux qui suivent des stages de reconversion une rémunération très proche de leur salaire antérieur. De ce projet est actuellement saisi le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale qui s'est réuni plusieurs fois depuis l'été dernier et dont les missions et le fonctionnement viennent d'être précisés par des directives du Premier ministre. »

L'action de la F. P. A. appelle de notre part les remarques suivantes :

— il convient de la mettre en mesure de s'adapter, tant dans son équipement que dans son enseignement, plus rapidement aux besoins des secteurs en difficulté, au progrès technique constant et à l'apparition de nouveaux métiers ;

— sa gestion doit être décentralisée en vue de donner une plus grande autonomie aux centres ;

— les acquisitions de terrains qui conditionnent le rythme d'expansion de la F. P. A. doivent être développées et programmées ;

— la F. P. A. doit s'ouvrir plus largement aux femmes, aux travailleurs âgés et aux immigrants ;

— le problème des jeunes reste gravement posé : actuellement, la très grande majorité des stagiaires est formée de jeunes, ce qui démontre mieux que de longs discours la faiblesse de notre enseignement technique.

D. — *La préformation professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi.*

Le niveau de la F. P. A. est trop élevé pour certains jeunes. Aussi, le Ministère des Affaires sociales a-t-il inauguré depuis octobre dernier une expérience de préformation de 5.000 jeunes pendant l'année scolaire 1968-1969 (deux stages de 2.500 jeunes). Cette formation, baptisée « opération de la nouvelle chance » fera

l'objet de stages de quatre mois, comprenant un rattrapage scolaire général et des cours de technologie. Elle aura pour objet de placer les plus doués au niveau de l'entrée dans les centres de F. P. A. tandis que l'Agence nationale de l'Emploi s'emploiera plus particulièrement à placer les autres.

Ces stages offrent l'avantage d'être rémunérés sur la base de 7 F par jour dont seront déduits 5 F pour les frais de logement et de nourriture. Ils ouvriront droit aux allocations familiales pour la famille.

Actuellement, l'expérience commence à se dérouler dans des centres ouverts à Douai, Colmar, Nancy, Saint-Flour, La Roche-sur-Yon, Saint-Nazaire et Liévin.

A la fin de novembre, il était prévu d'ouvrir 32 sections dans une dizaine de villes.

M. Dumas a déclaré devant votre commission qu'il était envisagé de poursuivre cette expérience en accueillant 20.000 nouveaux jeunes pendant l'année scolaire 1969-1970. Tous les stages prévus auront lieu au début dans des locaux des sections de la F. P. A. Puis de nouveaux locaux seront recherchés, en particulier avec le concours d'autres ministères : Education nationale et Armées. Ils seront encadrés par des moniteurs de la F. P. A., mais avec une pédagogie spéciale.

Rappelons pour mémoire l'article 6 de la loi du 31 juillet dernier qui prévoit une possibilité de devancer l'appel pour les jeunes d'au moins 18 ans qui ont reçu, postérieurement à leur scolarité obligatoire, une formation ou une préformation professionnelle. Il est envisagé de fixer à 10.000 le contingent annuel des bénéficiaires de ce régime spécial.

Nous avons vu que pour 1969 sont prévus : un crédit de fonctionnement spécial de 29 millions (mesure 09-6-95) et un crédit d'équipement de 15 millions en autorisations de programme et de 10 millions en crédits de paiement (chap. 66-71).

Cette expérience nous paraît particulièrement importante et ses résultats mériteront d'être suivis de très près. Votre commission est très attentive à l'évolution de l'emploi des jeunes car il se condamne le régime qui n'a à offrir à ses jeunes que la désespérance ou la difficile inscription à un éventuel fonds de chômage. Et il faut aussi à tout prix éviter que les jeunes, faute d'avoir reçu une

formation adaptée et suffisante, ne demeurent dans l'attentisme ou se raccrochent à ces petits métiers de fortune qui procurent de très petits salaires immédiats et qui détruisent toute personnalité.

E. — *La formation professionnelle dans le secteur privé.*

1° L'apprentissage.

La formation professionnelle assurée sous contrat d'apprentissage et contrôlée par les chambres de métiers pour les entreprises de leur ressort fonctionne depuis de longues années.

On compte en 1968 — pour 820.000 entreprises inscrites au répertoire des métiers — 220.626 apprentis sous contrat, dont seulement 26.356 jeunes filles.

Dans les effectifs de première année — soit 60.000 — 20.000 jeunes ont signé un contrat sous régime dérogatoire puisque nés après le 1^{er} janvier 1953 et astreints à l'instruction obligatoire jusqu'à seize ans. 90 métiers de base sont enseignés sous contrat d'apprentissage et l'on constate — preuve d'une réelle adaptabilité de cette forme d'enseignement — que le nombre des contrats est généralement en progression dans les métiers en expansion et en régression dans les métiers qui s'éteignent.

130.000 apprentis sont directement pris en charge par les chambres de métiers, qui organisent en moyenne six heures de cours par semaine dans la journée (et non pas le soir).

L'apprentissage constitue donc une forme spécifique d'enseignement qui doit être maintenue et aidée. De plus, l'on constate que les jeunes ainsi formés dans le concret — malgré quelques insuffisances sur le plan de la culture générale — ne s'inscrivent qu'exceptionnellement parmi les jeunes chômeurs ou demandeurs d'emplois.

2° Les conventions.

La formation professionnelle est, dans certains cas et sous certaines conditions, prise en charge par le Fonds national de l'Emploi lorsqu'il n'y a pas à proximité de centre de F. P. A. pour accueillir les postulants.

Le F. N. E. passe alors des conventions avec différents organismes. En 1967, 32 conventions ont été passées intéressant plus de 8.000 personnes, prévoyant la création de 39 sections de formation professionnelle. Au 31 juillet 1968, 25 conventions nouvelles avaient été signées prévoyant la création de 40 sections. Il est annoncé que le F. N. E. signera prochainement une convention avec l'Association pour la formation des cadres.

Le Gouvernement manifeste l'espoir de développer largement ce système de « reconversion ».

F. — *Le Fonds national de l'emploi.*

Les crédits inscrits pour le F. N. E. se montaient en 1968 à 63,5 millions de francs. Ils seront majorés, en 1969, de 10.180.000 F (chap. 44-74).

Les mesures nouvelles s'analysent ainsi :

— mesures générales d'intervention.....	+ 6.000.000 F.
— allocations temporaires dégressives et allocations spéciales.....	— 6.000.000
— études et recherches sur la situation de l'emploi	+ 500.000
— réadaptation et reclassement de la main-d'œuvre	+ 1.500.000
— indemnités de transfert de domicile.....	+ 8.180.000

Nous avons signalé plus haut le rôle du F. N. E. dans la mise en œuvre de conventions de formation professionnelle.

II. — **Aide aux travailleurs privés d'emploi.**

L'aide aux « travailleurs momentanément privés d'emploi » incombe pour l'essentiel à la puissance publique. Elle est complétée depuis quelque temps par une généralisation des allocations de l'assurance chômage mise en œuvre par les organismes paritaires que sont les A. S. S. E. D. I. C.

A. — *L'aide publique.*

Elle est apportée par le chapitre 46-71 « Fonds national de chômage — Aide aux travailleurs ».

Ce chapitre comportait, en 1968, un crédit de 251.020.000 F. Il passe, en 1969, à 329.840.000 F, soit une majoration de 78.820.000 F.

Cet accroissement se justifie par une très importante augmentation du nombre des bénéficiaires due, à la fois à une meilleure connaissance du rôle du Fonds et à l'intérêt que suscite l'aide relativement substantielle qu'il apporte.

Le nombre de chômeurs secourus est ainsi passé de 43.600 en janvier 1967 à 82.800 en décembre de la même année et à 112.300 en septembre 1968.

Il se justifie aussi par la majoration des allocations journalières fixées par le décret du 28 septembre 1968, après que le décret du 23 août dernier ait supprimé, en la matière, les abattements de zone à compter du 1^{er} juin.

Ainsi, depuis le 1^{er} octobre, les allocations principales journalières ont été majorées de 15 % et se montent, sur l'ensemble du territoire métropolitain, à 7 F 30 pendant les trois premiers mois et à 6 F 65 après le troisième mois. La majoration pour personne à charge est uniformément fixée à 2 F 85.

Le projet de budget ne traduit aucune perspective de modification de ces taux.

B. — *L'assurance chômage.*

Ce régime a été mis en place par une convention du 31 décembre 1958 conclue entre les organisations patronales et les organisations syndicales. Jusqu'à l'ordonnance n° 67-580 du 13 juillet 1967 la situation d'un employeur au regard de cette convention s'appréciait en fonction de l'activité de son ou de ses établissements.

A partir du 1^{er} janvier 1968, toutes les activités économiques sont couvertes par le système d'assurance chômage soit du fait de la convention, soit du fait de l'ordonnance. Tous les

employeurs se trouvent donc assujettis à l'exception de trois catégories d'employeurs :

— les employeurs non soumis au versement forfaitaire de 5 % sur les traitements et salaires. Pratiquement il s'agit des employeurs relevant de la pêche, les exploitants agricoles ainsi que les ambassades, consulats étrangers et organismes internationaux :

— les employeurs de gens de maison attachés à la personne, précepteurs, préceptrices et gouvernantes. En revanche, les employeurs de concierges d'immeubles sont assujettis à ce régime d'assurance chômage ;

— l'Etat, les collectivités locales et établissements publics de caractère administratif. Toutefois, ces employeurs sont tenus par l'ordonnance du 13 juillet à verser une allocation analogue à celle dudit régime aux agents non titulaires qu'ils viendraient à licencier.

Le régime d'assurance chômage est géré par des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (A. S. S. E. D. I. C.), fédérés par une union nationale (U. N. E. D. I. C.).

Les ressources de ce régime sont constituées par un droit d'entrée pour les nouveaux adhérents (0,40 % des salaires jusqu'en 1971) et d'une contribution fixée chaque année. Cette contribution est assise sur l'ensemble des rémunérations donnant lieu au versement forfaitaire de 5 %. Les quatre cinquièmes de cette contribution sont à la charge de l'entreprise, un cinquième à celle du salarié. Elle n'est pas prélevée sur les traitements dépassant le plafond du régime de retraite complémentaire des cadres.

Elle est depuis le 1^{er} janvier 1968 de 0,35 % des salaires, soit 0,28 % des salaires à la charge de l'entreprise et 0,07 % à la charge du salarié.

Ne sont pas assujettis à ce régime, les apprentis sous contrat ainsi que les dirigeants de sociétés non liés par un contrat de travail.

L'extension du champ d'application de cette convention ne permet pas de viser ici les conditions d'attribution exigées de certaines catégories de travailleurs privés d'emploi. On trouvera ci-dessous les lignes du règlement général concernant la grande majorité de travailleurs privés d'emploi. Les A. S. S. E. D. I. C. donneront tous renseignements complémentaires.

Pour bénéficier de l'allocation versée par ce régime, les intéressés doivent avoir appartenu pendant trois mois au cours des trois ans qui précèdent la cessation d'activité par rupture du contrat de travail, à une ou plusieurs entreprises entrant dans le champ d'application du régime et avoir effectué au cours des trois derniers mois dans une ou plusieurs entreprises entrant dans le champ d'application du régime, au moins 180 heures de travail.

En outre, les intéressés doivent remplir les conditions suivantes :

- être inscrits comme demandeurs d'emploi à la section locale de l'Agence nationale pour l'Emploi (bureau de main-d'œuvre) ou à défaut à la mairie de leur résidence ;
- être âgés de moins de 65 ans ou de l'âge normal de départ en retraite dans la profession précédemment exercée si cet âge est inférieur à 65 ans ;
- être physiquement aptes à l'exercice d'un emploi.
- n'avoir pas quitté volontairement leur emploi sans motif légitime ;
- ne pas être considéré comme chômeur saisonnier.

Les jeunes gens qui ont fini d'accomplir leur service militaire légal peuvent être admis au bénéfice des allocations sans avoir à justifier des conditions ci-dessus. Toutefois, ils doivent :

- être inscrits comme demandeurs d'emploi à la section locale de l'Agence nationale pour l'emploi (bureau de main-d'œuvre) ou, à défaut, à la mairie de leur résidence ;
- déposer leur demande d'allocations dans le délai de six mois suivant leur délibération ;
- être physiquement aptes à exercer un emploi.

Peuvent bénéficier de cette assurance les travailleurs sans emploi de l'agriculture qui :

a) Produisent une attestation portant acceptation de leur demande d'inscription dans un centre de formation professionnelle pour les adultes en vue d'acquérir une formation à une profession relevant d'une branche professionnelle visée par la convention du 31 décembre 1958 ;

b) Apportent la preuve (attestation des caisses mutuelles d'assurance sociale agricole) qu'ils sont considérés comme ayant occupé un travail salarié soit durant 200 jours pendant les quatre trimestres civils qui précèdent celui au cours duquel ils ont formulé leur demande de mutation professionnelle auprès de l'A. M. P. R. A. (1), soit durant 100 jours pendant les deux trimestres civils qui précèdent celui au cours duquel a été formulée la demande à l'A. M. P. R. A. ;

c) N'accomplissent aucune activité professionnelle salariée ou non et sont inscrits comme demandeur d'emploi à la section locale de l'Agence nationale pour l'emploi (bureau de main-d'œuvre) ou à la mairie de leur résidence en vue d'obtenir un emploi dans au moins une des branches d'activité comprises dans le champ d'application de la convention du 31 décembre 1968 ;

d) Sont physiquement aptes à l'exercice d'un emploi ;

e) Sont âgés de plus de vingt et un ans.

Des conditions différentes de celles énumérées ci-dessus sont exigées pour les catégories de travailleurs sans emploi suivantes : travailleurs intermittents, saisonniers, concierges, du spectacle, V. R. P., frontaliers, à domicile, journalistes, navigants de l'aviation civile, des ateliers protégés, etc.

L'allocation journalière est égale à 35 % du salaire journalier moyen de référence ; toutefois, pendant les trois premiers mois de chômage, elle est majorée de 15 %, ce qui donne 40 % du salaire journalier. Elle ne peut être inférieure :

Pour les trois premiers mois de chômage, à 8,10 F ;

Puis, à partir du quatrième mois de chômage, à 7,10 F.

Rappelons que l'aide publique se cumule avec les allocations A. S. S. E. D. I. C.

On s'oriente vers un paiement jumelé des allocations publiques et privées. L'an dernier, le chapitre 46-71 prévoyait dans ce dernier but un crédit de 4 millions de francs pour la participation de l'Etat aux frais des A. S. S. E. D. I. C. Il ne semble pas avoir été entièrement consommé, encore que quelques expériences localisées aient donné entière satisfaction (Marseille, Arras, Charente-Maritime, Eure-et-Loir et Seine-et-Marne).

(1) Association pour les mutations professionnelles en agriculture.

Ce crédit est porté, cette année, à 4.500.000 F.

La somme des allocations spéciales journalières versées par l'A. S. S. E. D. I. C. et l'allocation publique de chômage ne peut être supérieure à 80 % de la quatre-vingt-dixième partie du salaire de référence. Toutefois, ce pourcentage peut être porté à 85 % en cas de majoration pour personnes à charge, à 90 ou 95 % lorsque le salaire horaire moyen est égal ou inférieur au S. M. I.G.

L'allocation ne peut être supérieure au salaire plafonné limitant le montant des cotisations au régime de retraite des cadres soit un maximum pour 1963 de 60,20 par jour (69,23 pendant les trois premiers mois).

Elle est versée à terme échu tous les quatorze jours, elle est payée pour tous les jours, ouvrables ou non.

Les participants qui remplissent les conditions d'attribution ont droit au service des allocations spéciales pendant une période de 365 jours. Cette période est prolongée de 244 jours pour les participants âgés d'au moins cinquante ans à la date de rupture du contrat de travail.

Ceux d'entre eux qui sont encore indemnisés huit mois de date à date après leur soixante et unième anniversaire ont droit au maintien des allocations spéciales jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans et trois mois. Dans certains cas, une commission *ad hoc* peut faire bénéficier de versements supplémentaires d'allocations les allocataires dont la période d'indemnisation est terminée et qui, malgré leurs efforts, éprouvent des difficultés à se reclasser.

En cas de décès en cours d'indemnisation d'un allocataire marié, il est versé à sa veuve (ou sa concubine) une somme égale à 120 fois le montant des allocations journalières dont bénéficiait le défunt.

Le service des allocations est interrompu du jour où l'intéressé :

- soit retrouve une activité salariée ou même non salariée ;
- soit est admis dans un centre de formation professionnelle ;

- soit est pris ou susceptible d'être pris en charge par la Sécurité sociale ;
- soit a été signalé par la section locale de l'Agence nationale pour l'emploi comme n'ayant pas répondu sans raison valable aux convocations de ladite agence ou comme ayant refusé un emploi offert par l'Agence ou encore comme ayant refusé de suivre des cours de formation ou de perfectionnement professionnel.

Des allocations dites « allocations de formation » sont versées aux stagiaires des centres de formation professionnelle pour adultes (ou de rééducation professionnelle) fonctionnant sous le contrôle du Ministère du Travail.

Ces allocations sont réservées aux stagiaires qui, au moment de leur entrée dans le centre ou au moment de leur demande d'admission dans celui-ci, bénéficiaient ou auraient été susceptibles de bénéficier des allocations spéciales des A. S. S. E. D. I. C.

Le montant des allocations journalières était égal jusqu'au 1^{er} juin 1968 à :

- au premier jour du stage jusqu'à la moitié de la durée prévue pour celui-ci à 2,86 fois le S. M. I. G. appliqué dans le centre ;
- du premier jour de la seconde moitié du stage et jusqu'à l'expiration de celui-ci, à 3,43 fois ce même S. M. I. G. pour les stagiaires âgés de plus de 21 ans.

Toutefois, pour les stagiaires de moins de 21 ans ou pour ceux ayant suivi un stage de formation professionnelle de second degré, le montant journalier des allocations était égal jusqu'au 1^{er} juin 1968 à :

- pour la première moitié du stage à 1,72 fois le S. M. I. G. appliqué dans le centre ;
- pour la seconde moitié du stage à 2 fois le même S. M. I. G.

Pour les stagiaires jeunes libérés du service militaire et anciens salariés agricoles recevant une formation professionnelle à un métier s'exerçant dans une branche d'activité autre que celle de l'agriculture, ils perçoivent l'allocation réduite indiquée ci-dessus (diminuée de l'allocation versée par l'A. M. P. R. A.).

Une décision des organisations signataires du 25 juin 1968 a suspendu à compter du 1^{er} juin 1968 l'application des dispositions réglementaires relatives à la détermination du montant des allocations de formation indiqué ci-dessus et fixé, celui-ci, de façon forfaitaire au niveau suivant :

- 5 F par jour pour les allocataires âgés de plus de 21 ans ;
- 2 F par jour pour les allocataires âgés de moins de 21 ans.

Cette mesure commandée par le relèvement très sensible de l'indemnité que les stagiaires perçoivent par ailleurs (elle est égale au S. M. I. G. du 1^{er} juin 1968) a un caractère provisoire, les problèmes généraux posés par les aides à la formation professionnelle devant faire l'objet d'un examen par les pouvoirs publics.

Les A. S. S. E. D. I. C. affectent leur excédent de gestion administrative à un fonds social destiné à apporter une solution aux particuliers présentant un caractère social et mal aisé à prévoir dans un règlement général. Ce fonds peut être également utilisé sous forme de bourse individuelle ou de prêt d'honneur à des chômeurs, en vue d'aider à leur reclassement professionnel.

III. — Immigration.

Le chômage que connaît actuellement notre pays suscite, dans une partie de l'opinion, une opposition à l'introduction de travailleurs étrangers.

En effet, si le monde du travail a toujours manifesté une certaine réserve à l'égard de cette concurrence, le problème de l'immigration prend actuellement une importance particulière car jamais encore le nombre des étrangers établis en France n'a été aussi élevé qu'aujourd'hui. Evalué à près de 3 millions, il représente environ 6 % de la population totale et, si l'on compte uniquement les salariés, cette proportion atteint 10 à 11 %. En outre, on ne peut manquer d'être frappé par la part de l'immigration dans le développement de la démographie française : au cours des cinq dernières années, l'accroissement de la population a été dû, selon une évaluation approximative, pour un tiers au solde des migrations étrangères et pour les deux tiers au mouvement naturel (excédent des naissances sur les décès).

La solution qui vient spontanément à l'esprit pour remédier à un taux de chômage élevé est de restreindre par tous les moyens possibles l'introduction de la main-d'œuvre étrangère. Ce raisonnement, très généralement répandu, procède d'une information insuffisante concernant l'ensemble des conséquences de l'immigration pour l'économie. Dicté par la seule crainte de la concurrence sur le marché du travail, il ne tient pas compte des avantages que le pays d'accueil retire du recrutement des travailleurs étrangers.

Tout d'abord, il n'est pas exact que le travailleur étranger introduit en France pour occuper un emploi vacant dans une profession déterminée concurrence nécessairement un travailleur national. Ce serait supposer que l'un et l'autre sont également aptes et disposés à exécuter le travail demandé alors qu'en fait les immigrants sont recrutés pour les secteurs d'activité et les postes de travail que les travailleurs locaux tendent à abandonner, soit parce que ces emplois sont moins rémunérés, soit parce qu'ils sont plus pénibles. En réalité, la venue d'étrangers peut être doublement bénéfique. D'une part, elle permet d'améliorer la structure professionnelle et, par conséquent, d'approcher du plein emploi. Les immigrants, en effet, faute d'avoir les capacités techniques ou les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de certains métiers, s'intègrent généralement aux échelons relativement bas de la hiérarchie professionnelle ; les nationaux, ainsi libérés, peuvent alors occuper des postes de qualification plus élevée, ce qui entraîne un accroissement de leur productivité.

D'autre part, là où le manque de main-d'œuvre aurait freiné l'expansion, l'immigrant permet parfois à un national de trouver ou de garder un emploi. Si, par exemple, en l'absence de travailleurs étrangers non qualifiés, le bâtiment est obligé de réduire son activité, cette déficience se répercute sur les branches complémentaires (menuiserie, plomberie, électricité, etc.) et sur celles qui fournissent la construction (métallurgie et mécanique), qui, elles aussi, doivent ralentir leur activité, de sorte que le nombre total d'emplois diminue.

La main-d'œuvre étrangère a, en outre, une très grande mobilité géographique et professionnelle qui facilite la régulation des fluctuations conjoncturelles. Lorsque, dans une région déterminée, la demande de travailleurs non qualifiés est supérieure à

l'offre, le recours à l'immigration est souhaitable, car les travailleurs nationaux se déplacent moins volontiers. D'autre part, il n'y a pas lieu de craindre que cet afflux d'étrangers exerce un effet défavorable sur le niveau des salaires puisque leur séjour sera de courte durée et coïncidera avec une période de tension sur le marché du travail.

A long terme, la politique d'immigration modifie, en l'améliorant, la situation démographique du pays d'accueil. Elle freine le vieillissement de la population car ce sont surtout des hommes jeunes et valides qui sont introduits. Or, c'est un fait reconnu actuellement que la pénurie de main-d'œuvre n'est pas un phénomène passager mais résulte d'une évolution défavorable de la structure par âge de la population totale. Le salarié étranger, s'il est bien portant et sans enfants, laisse une partie non négligeable de son salaire à la Sécurité sociale du pays qui le reçoit et contribue ainsi à une meilleure répartition des charges qu'impose à la collectivité l'entretien d'une forte proportion d'inactifs.

Enfin, parmi les avantages indirects de l'immigration, on peut compter l'économie, difficile à évaluer sans doute, mais néanmoins appréciable, que le pays d'accueil réalise en employant un travailleur déjà parvenu à l'âge de production et pour lequel les diverses dépenses dont il a été l'objet depuis sa naissance (essentiellement santé, éducation et, éventuellement, formation professionnelle) ont été effectuées par son pays d'origine. On a tenté de calculer, soit en monnaie, soit en années le travail, le coût de formation de l'homme. Les résultats obtenus varient considérablement selon la méthode adoptée. En 1952, A. Sauvy estimait ce coût à environ quatre années de travail en moyenne pour un national, dépense dont le pays d'accueil est dispensé lorsqu'il recourt au travail d'un immigrant.

Au passif du bilan de l'immigration, on songe immédiatement à inscrire le coût que représentent les transferts de fonds effectués par les travailleurs étrangers au bénéfice de leur pays d'origine. Ces envois sont parfois importants et peuvent, par conséquent, avoir une incidence marquée sur l'équilibre de la balance des paiements. Toutefois, il n'en est ainsi que lorsqu'un nombre élevé d'immigrants chargés de famille se trouvent séparés de celle-ci pendant une très longue période. Le plus souvent, afin d'accroître la stabilité de l'emploi, on favorise l'installation permanente des étrangers en

encourageant la venue de leur famille, ce qui a pour effet de remplacer une sortie de devises par un accroissement de la demande intérieure.

L'instabilité de la main-d'œuvre étrangère est une source de coûts économiques et sociaux élevés pour les entreprises. Il est impossible, en effet, d'amortir en peu de temps les frais de recrutement, de voyage et de formation professionnelle des travailleurs étrangers. Or, ceux-ci sont recrutés dans des pays de plus en plus éloignés du fait de la vive concurrence qui existe actuellement entre pays d'accueil. Le taux de rotation de la main-d'œuvre étrangère s'est fortement accru depuis une quinzaine d'années et l'on estime que ces fluctuations, à l'exception évidemment des mouvements de travailleurs « saisonniers », sont un des principaux facteurs qui pourraient diminuer la rentabilité du recours à l'immigration.

Un autre danger de cette trop grande mobilité apparaît lorsqu'une population étrangère excessivement nombreuse prédomine dans certains secteurs de la production ; ceux-ci risqueraient d'être sérieusement perturbés par des départs massifs d'immigrants.

Enfin, on accuse parfois l'immigration d'être un facteur de conservatisme technique et de freiner la productivité. On peut craindre, en effet, que le recours à une main-d'œuvre étrangère abondante et relativement bon marché ne soit une solution de facilité qui dispense certains employeurs de moderniser leur équipement industriel.

Cette analyse sommaire de coûts et profits résultant du recours à la main-d'œuvre étrangère fait apparaître l'influence considérable que peut avoir l'immigration sur le développement économique. Les avantages et les inconvénients sont intimement liés et leur importance relative varie dans la mesure où se modifient constamment les conditions économiques et démographiques des pays d'émigration comme des pays d'immigration. C'est pourquoi, la politique française a elle-même évolué dans le temps, selon qu'elle assignait la première place aux nécessités économiques ou aux objectifs démographiques.

Jusqu'à la veille de la première guerre mondiale, le recrutement de travailleurs étrangers était librement assuré par des organismes privés pour les besoins de certaines professions (principalement agriculture ou industrie métallurgique). Mais dès la fin des hostilités, le déclin continu de la natalité et les

vides importants creusés par la guerre dans la population masculine entraînent un déséquilibre démographique inquiétant. La grave pénurie de main-d'œuvre qui en résulta rendit indispensable l'intervention de l'Etat. Un service de la main-d'œuvre étrangère fut créé au Ministère du Travail et le Gouvernement signa des traités de travail avec de nombreux pays étrangers, tandis que les associations patronales continuaient à négocier des accords privés. De 1921 à 1931, le nombre des étrangers passa ainsi de 1.500.000 à 2.700.000.

Cependant, à partir de 1932, en raison de la crise économique et du chômage croissant, des mesures restrictives furent prises pour protéger la main-d'œuvre nationale et arrêter cet important courant migratoire. La loi du 10 août 1932, notamment, fixa le pourcentage maximum d'étrangers pouvant être employés dans chaque branche de l'économie et l'on facilita les rapatriements. Le chiffre de la population étrangère diminua alors progressivement et, en 1936, il ne restait plus que 2.200.000 étrangers en France, chiffre qui, à la fin de la seconde guerre mondiale, tomba à 1.743.000. Il faut préciser que de nombreuses naturalisations avaient été accordées entre 1936 et 1940.

De nouveau, l'appel à une immigration massive devint nécessaire, à la fois pour rétablir la situation démographique, gravement compromise par les pertes dues au conflit, et pour trouver la main-d'œuvre nécessaire à la reconstruction. Par une ordonnance du 2 novembre 1945, le Gouvernement français définit les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et institua un Office national d'Immigration chargé du recrutement et de l'introduction en France des immigrants étrangers. C'est de ce texte et des règlements et décrets pris pour son application que résulte l'organisation actuelle de l'immigration.

Depuis 1946, la France pratique une politique fondée essentiellement sur des critères économiques, c'est-à-dire sur les besoins de main-d'œuvre non satisfaits par les nationaux. Suivant les mouvements de la conjoncture, le recrutement a été relativement important jusqu'en 1949 pour décliner ensuite pendant la période de ralentissement économique des années 1950 à 1955. A partir de 1956 et jusqu'en 1964, on assiste à une progression continue de l'immigration interrompue seulement en 1959-1960 en raison des mesures d'assainissement financier prises à la fin de 1958. Enfin, au cours

de ces trois dernières années, le nombre des travailleurs étrangers permanents introduits par l' O. N. I., qui avait atteint en 1964 le chiffre maximum de 153.731, est redescendu à 107.833 en 1967.

L'introduction de la main-d'œuvre étrangère s'effectue normalement par l'intermédiaire de l'O. N. I. Mais à côté de cette procédure régulière, il existe une immigration spontanée de travailleurs qui font régulariser leur situation par l'O. N. I., après leur entrée en France. Enfin, les ressortissants algériens et les immigrants africains francophones bénéficient d'un régime plus libéral et ne sont pas soumis au contrôle de l'O. N. I.

En principe, un étranger ne peut exercer une activité professionnelle salariée en France s'il n'est titulaire d'une autorisation délivrée par le Ministre des Affaires sociales.

Afin de favoriser l'intégration des travailleurs étrangers dans la collectivité française, l'immigration des familles a également été confiée à l'O. N. I. qui, moyennant le versement d'une redevance, prend à sa charge une part importante des frais d'introduction. Toutefois, cette procédure est assez longue et le travailleur qui veut en bénéficier doit pouvoir justifier qu'il dispose d'un logement suffisant. Souvent, les familles entrent en France par leurs propres moyens et font ensuite régulariser leur situation.

*Le monopole du recrutement de la main-d'œuvre étrangère conféré à l'O. N. I. en 1945, disparaît cependant peu à peu. Un grand nombre d'étrangers pénètrent en France avec un passeport « touriste. » ou clandestinement et cherchent ensuite du travail. La suppression des visas d'entrée en France, les contrôles frontaliers moins sévères facilitent ces mouvements. Il est donc fréquent que les travailleurs, craignant d'être éliminés à la suite des contrôles sanitaires ou professionnels imposés par l'O. N. I. ou rebutés par les formalités administratives à remplir, préfèrent venir en France par leurs propres moyens. L'administration a été ainsi conduite à établir une procédure dite de « régularisation » qui maintient les contrôles *a posteriori* et sur place. Cette immigration spontanée a pris une très grande extension au cours de ces dernières années. En 1967, la proportion des régularisations représentait 78 % du total des entrées de travailleurs permanents.*

Cette situation, qui prive les services de main-d'œuvre de tout moyen d'action réel pour faire respecter la priorité des travailleurs nationaux et risque de placer les immigrants dans une situation

difficile, a conduit le Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales à prendre, en juillet dernier, des mesures nouvelles. Désormais, les employeurs devront recourir aux procédures normales d'introduction par l'O. N. I. et les régularisations seront suspendues pour les professions figurant sur une liste établie par département. Toutefois, ces dispositions ne seront pas applicables aux ressortissants des Etats membres de la C. E. E. qui bénéficient d'un régime privilégié de libre circulation.

L'entrée en France des travailleurs algériens est actuellement réglementée par le protocole du 10 avril 1964. Tout Algérien qui désire travailler en France doit produire une attestation de l'Office national algérien de la main-d'œuvre (O. N. A. M. O.) selon laquelle l'intéressé est « indemne de toute affection contagieuse et est apte à occuper un emploi ». L'autorisation de travailler en France est délivrée aux Algériens de 19 à 55 ans justifiant d'un logement en France et faisant la preuve qu'ils n'ont pu trouver du travail en Algérie. Le contrôle médical est effectué au départ de l'Algérie par des médecins français détachés auprès des autorités algériennes. Tous les trimestres, les Gouvernements français et algérien fixent d'un commun accord le contingent de travailleurs qui peuvent venir en France par le canal de l'O. N. A. M. O. Toutefois, la libre circulation demeure pour les Algériens qui ont déjà occupé un emploi salarié en France immédiatement avant leur dernier séjour en Algérie, pour leur famille et pour les touristes, c'est-à-dire les personnes disposant d'un billet de transport aller et retour et porteurs d'une somme de 500 F.

En fait, une grande partie de l'immigration algérienne se fait clandestinement. D'après les évaluations du Ministère de l'Intérieur, le nombre d'Algériens résidant en France au 31 décembre 1967 s'élevait à 530.000. Cependant, de nombreux Algériens sont chômeurs et le Gouvernement français a récemment décidé d'appliquer plus strictement l'accord de 1964. A partir du mois de juillet 1968, le contingent des travailleurs admis en France avait été fixé à 1.000 par mois.

Un accord vient d'être négocié dans les derniers jours d'octobre qui modifie profondément les conditions d'entrée en France des travailleurs algériens. Cet accord n'est pas encore signé. Il semble qu'il prévoit l'entrée officielle en France de 35.000 travailleurs algériens par an au lieu de 12.000. Cette perspective a

soulevé au sein de votre commission un certain nombre de réserves. Nous souhaitons, en particulier, que n'entrent en France que des travailleurs dont l'état sanitaire aura été reconnu satisfaisant.

Les ressortissants des Etats autrefois membres de la Communauté bénéficient d'un régime très libéral pour leur entrée en France, de sorte qu'il est difficile de les recenser avec exactitude. Selon les appréciations les plus récentes du Ministère de l'Intérieur, le chiffre global de la population originaire d'Afrique noire établie en France s'élève à 30.000 environ. La plupart des travailleurs viennent du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal, pays avec lesquels la France a signé en 1963 et 1964 trois conventions de circulation qui prévoient un contrôle sanitaire au départ d'Afrique par un médecin désigné par le Consul de France, ainsi que des garanties pour le rapatriement : l'immigrant doit avoir souscrit un contrat de travail et posséder le prix d'un billet de retour. Il s'agit surtout d'une main-d'œuvre non qualifiée et la durée du séjour en France de ces travailleurs ne dépasse généralement pas trois années.

La répartition professionnelle des travailleurs étrangers montre que ce sont les secteurs en expansion ou les branches d'activité délaissées par la main-d'œuvre nationale qui font surtout appel aux immigrants.

Le bâtiment et les travaux publics ont été les principaux bénéficiaires de l'apport de main-d'œuvre étrangère puisque ce secteur d'activité a absorbé 35,6 % des travailleurs introduits entre 1958 et 1967. Le secteur de la sidérurgie et de la transformation des métaux, qui a connu un accroissement substantiel de ses besoins en main-d'œuvre étrangère jusqu'en 1966, se situe au second rang (16,4 %). L'agriculture et la forêt viennent en troisième position (12,9 %) pour la période considérée. Dans les mines, les emplois ont diminué progressivement, avec un léger relèvement en 1967 (3 %). Les activités diverses comprennent le personnel domestique qui représente, en moyenne, chaque année 10 % des travailleurs introduits et placés.

Presque tous les travailleurs saisonniers (96 % en 1967) sont occupés dans l'agriculture, surtout pour la récolte des betteraves, les vendanges et la riziculture. Les autres sont principalement utilisés dans le bâtiment, activité qui subit aussi des variations saisonnières, ou comme ouvriers de sucreries, teilleurs de lin, sècheurs de chicorée, etc.

L'immigration saisonnière s'est considérablement développée au cours des dix dernières années. Mais la courbe des entrées suit aussi celle de la conjoncture. Le nombre des saisonniers introduits par l'O. N. I., qui était de 110.000 en 1960, a atteint un maximum en 1965, avec 131.571, et a ensuite fléchi à 124.270 en 1966 et 113.971 en 1967.

Jusqu'en 1958, l'Italie était la principale source de main-d'œuvre étrangère. A cette date, elle représentait encore près de 62 % du total de l'immigration permanente et régulière. Mais progressivement le pourcentage des travailleurs italiens a diminué et en 1967, il n'était plus que de 10 %. D'une part, le développement économique que connaît depuis quelques années l'Italie du Nord absorbe une partie de sa main-d'œuvre disponible, d'autre part, la concurrence des pays étrangers se fait de plus en plus vive et de nombreux travailleurs italiens sont attirés par les conditions de salaire et de logement qui leur sont offertes surtout par l'Allemagne et par la Suisse.

En 1960, pour la première fois, l'immigration espagnole a dépassé celle d'origine italienne. Elle a ensuite régulièrement augmenté jusqu'en 1964, année au cours de laquelle 66.269 travailleurs espagnols permanents ont été introduits en France, soit 43 % du total de l'immigration permanente. En 1967, leur nombre est tombé à 22.621 (21 %).

A partir de 1963, à la suite d'un accord de main-d'œuvre signé avec le Portugal, l'immigration de travailleurs portugais s'est considérablement développée. En 1966, avec 44.916 entrées, elle a été supérieure à l'immigration espagnole et, en 1967, malgré une légère diminution, elle est la plus importante et représente près du tiers des introductions enregistrées par l'O. N. I.

Outre les trois pays qui viennent d'être mentionnés, ce sont le Maroc, la Yougoslavie et la Tunisie qui fournissent régulièrement à la France la plus grande partie des travailleurs étrangers dont elle a besoin.

Quelles sont les perspectives pour l'avenir? Il semble que certaines pénuries de main-d'œuvre subsisteront. Les migrations des travailleurs prennent une importance grandissante et s'étendent géographiquement. D'une part, la multiplication des activités dans les pays industrialisés accroît les offres d'emploi. D'autre part, les niveaux de vie tendant à se rapprocher

entre les pays de l'Europe occidentale, l'immigration de voisinage fait place à une main-d'œuvre plus éloignée provenant de pays économiquement moins développés, notamment la Grèce et la Turquie. *Pour les pays d'immigration, le recrutement s'effectue dans des conditions de plus en plus onéreuses et, pour les pays d'émigration, il y a lieu de craindre que le déplacement de leur population active vers les centres de développement industriel n'accroisse le déséquilibre entre zones riches et zones pauvres. C'est pourquoi le secrétariat de la Commission des Affaires économiques pour l'Europe des Nations Unies estime que le moment est peut-être venu d'envisager une politique de migration « planifiée » à l'échelle européenne.*

En France, la Commission de la main-d'œuvre du V^e Plan a étudié dans son rapport les divers problèmes relatifs à l'immigration. Elle souligne la nécessité de reviser la politique française aussi bien dans sa conception que dans ses réalisations et elle suggère notamment les réformes qui devraient être entreprises dans les domaines de la formation professionnelle, de l'accueil et de l'action sociale, pour attirer et fixer les immigrants nécessaires à l'économie du pays.

IV. — Questions posées par la commission.

Votre commission a posé, en ce qui concerne l'emploi, un certain nombre de questions à M. le Ministre des Affaires sociales. Nous les reproduisons ci-dessous avec les réponses qui nous ont été fournies.

Question. — Les services de la main-d'œuvre — si insuffisants en volume de personnel — ne vont-ils pas avoir à souffrir des mesures de transfert envisagées dans le projet de budget au profit de l'Agence nationale, à un moment où, celle-ci n'étant pas encore en place, les problèmes du sous-emploi sont particulièrement graves ?

Réponse. — L'implantation progressive de l'A. N. P. E. dans 22 départements en 1968 et de 50 en 1969 laisse aux services traditionnels de la main-d'œuvre la charge totale des problèmes de l'emploi dans un grand nombre de départements.

En outre, dans les départements où elle s'implantera, l'Agence ne résoudra qu'une partie limitée des problèmes de l'emploi : la prospection et le placement.

Les services du travail et de la main-d'œuvre tant à l'échelon régional que départemental gardent leur entière compétence et leur pleine responsabilité en ce qui concerne la politique générale de l'emploi = mise en œuvre des programmes de formation professionnelle (sélection et affectation) - attribution des aides de

l'Etat-intervention du F. N. E. (information et allocations)-contrôle de l'emploi (licenciement) et emploi de la main-d'œuvre étrangère-admission à l'emploi des handicapés physiques et, en outre, animation et contrôle des services de l'A. N. P. E.

En résumé, la compétence des services de la main-d'œuvre en matière d'emploi comporte l'étude, l'information, la décision et le contrôle.

C'est pourquoi les transferts de crédits de personnel à l'Agence doivent être contenus dans des limites qui rendent possible le fonctionnement normal des services du travail et de la main-d'œuvre qui devront, en outre, être étoffés.

Aussi, le Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales veille attentivement au maintien d'un juste équilibre entre les besoins de l'Agence et ceux des services traditionnels. A cet effet, il a chargé spécialement l'Inspection générale des affaires sociales d'évaluer dans chaque département les effectifs indispensables au fonctionnement des services du travail et de la main-d'œuvre.

*
* *

Question. — La mesure 09-I-57 prévoit entre autres la création de dix inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre. Est-ce suffisant pour pourvoir les postes disponibles dans les sections qui n'ont pas actuellement de titulaires, sans compter les sections qui ont un besoin urgent de renforcement ?

Réponse. — L'effectif budgétaire des inspecteurs du travail, y compris les adjoints au directeur départemental (30) est actuellement de 272. L'effectif réel est de 212. Le concours qui se déroule actuellement permettra sans doute de recruter 30 agents, ce qui réduira à 30 le nombre d'emplois vacants au 31 décembre 1968. Les créations d'emplois de 1969 (19) portera ce nombre à 49 et l'effectif budgétaire à 291.

Il est évident que du fait de l'affectation d'un nombre important d'inspecteurs, d'une part, aux E. R. E. et, d'autre part, au service de l'intéressement, le nombre des inspecteurs affectés dans les sections d'inspection est nettement insuffisant et que l'étendue actuelle des sections ne permet pas d'exercer un contrôle suffisant de la réglementation, notamment en ce qui concerne la sécurité des travailleurs. C'est ainsi que beaucoup de sections comptent entre 60 à 80.000 salariés assujettis à l'inspection alors que la norme par section ne devrait pas dépasser en moyenne 30 à 35.000 assujettis.

Il est donc nécessaire de prévoir une augmentation de l'effectif budgétaire des inspecteurs du travail, mais il est souhaitable dans l'intérêt même de leur formation que cet accroissement soit progressivement étalé sur plusieurs années.

*
* *

Question. — La mesure 09-1-35 du budget pour 1968 prévoyait la création de 500 emplois de commis (en réalité promotion d'agents de bureau). Cette mesure a-t-elle été appliquée ?

Réponse. — 500 postes d'agents de bureau ont effectivement été transformés en 500 postes de commis au 1^{er} janvier 1968. Les nominations correspondantes sont actuellement en cours.

En effet les conditions selon lesquelles les intéressés pourraient accéder au grade de commis ont nécessité un échange de correspondance avec la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique.

Après l'accord donné par cette Administration le 21 août 1968, la mise en œuvre de la procédure de nomination a été engagée.

Des commissions administratives paritaires locales venant d'être créées pour les personnels de catégories C et D des services extérieurs, il a paru opportun d'attendre la mise en place desdites commissions afin que celles-ci puissent donner un avis sur les propositions de nomination avant qu'elles ne soient soumises à la commission administrative paritaire centrale.

Les commissions administratives paritaires locales se réuniront avant la fin de l'année 1968, et la réunion de la Commission administrative paritaire centrale est envisagée au cours des mois de janvier ou février 1969.

*

* *

Question. — Quelles raisons expliquent l'échec enregistré dans la création prévue des emplois de placiers : traitements trop faibles, difficultés de recrutement, inadaptation aux besoins ?

Combien a-t-on recruté de ces placiers et quelle est leur localisation ?

Réponse. — Les problèmes de l'emploi posés par les transformations techniques et économiques et le mouvement démographique de ces dernières années ont fait apparaître la nécessité de rénover les structures des services du travail et de la main-d'œuvre, et notamment en ce qui concerne la prospection et le placement.

A cet effet, de 1966 à 1968, ont été créés, par tranches successives dans les trois budgets concernés, 70, 326 et 355 emplois de placiers, soit un total de 751 emplois.

Le recrutement et la formation de ces agents spécialisés ont demandé un certain délai, variable suivant la situation de l'emploi dans les diverses régions. Cependant, l'utilisation de ce personnel a donné des résultats appréciables partout où leur implantation a été suffisamment dense.

Il est certain, cependant, que la rémunération offerte aux placiers (indice réel 151 pour 50 % d'entre eux) a gêné leur recrutement et a contribué d'autant plus à leur instabilité que la plupart d'entre eux, d'origine professionnelle, étaient à la recherche d'un emploi.

C'est pour ce motif que 350 placiers seulement étaient en fonctions le 1^{er} octobre 1968 alors que depuis 1966 plus de 500 placiers avaient été recrutés.

Les difficultés de recrutement et l'insuffisance des effectifs n'ont pas permis de doter toutes les régions d'un nombre proportionnellement égal de placiers. Bien que la répartition géographique de ces personnels ait été étendue aux 21 régions, certaines de celles-ci, où la situation de l'emploi était particulièrement préoccupante, ont été considérées comme prioritaires telles que l'Aquitaine, la Bretagne, le Centre, la Lorraine, le Nord, les Pays de la Loire, la Provence-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et la région parisienne.

*

* *

Question. — Où en est la mise en place des services de l'Agence nationale pour l'emploi ?

Réponse. — L'implantation de l'Agence nationale pour l'emploi doit s'échelonner sur 3 ans en ce qui concerne sa « mise en place géographique », et l'agence doit disposer au bout de 5 années de la totalité des effectifs qui lui sont nécessaires.

Le programme 1968 porte sur l'installation de l'échelon central, de 6 centres régionaux, de 22 sections départementales, de 120 agences locales et antennes situées dans 26 départements (les 22 départements précités ainsi que la Région Parisienne, le Nord et le Pas-de-Calais). La liste des départements concernés est donnée en annexe. Il s'agit généralement de départements industriels ou dans lesquels se posent des problèmes particuliers d'emploi. Une fois réalisée, l'implantation complète dans 22 départements et partielle dans 4 autres, c'est un tiers environ de l'ensemble des salariés qui sera pris en charge par l'agence.

Mais l'A. N. P. E. s'est heurtée dans la réalisation de son programme à plusieurs contraintes, en matière immobilière et en matière de personnels notamment.

a) On avait pu penser que l'agence pourrait s'installer soit dans les locaux administratifs sous réserve d'aménagement, soit en location. Les acquisitions immobilières avaient été exclues au départ, mais il est vite apparu qu'il n'était pas possible d'écarter cette solution sous peine d'être contraint de réaliser une implantation qui pour satisfaire à certains impératifs immobiliers ne serait pas toujours exactement adaptée aux données de la situation de l'emploi. Or les délais de la procédure d'acquisition ont retardé certaines installations.

b) Les textes qui ont organisé l'A. N. P. E. ont prévu que celle-ci disposerait de plusieurs catégories de personnels :

- des personnels liés directement à l'agence (contractuels de droit public ou de droit privé) ;
- et des fonctionnaires des services du travail et de la main-d'œuvre, en position de détachement ou d'affectation à l'agence.

Le passage à l'agence des agents des services du travail et de la main-d'œuvre dans les départements concernés est en cours. Les agents contractuels de l'Etat sont pris en charge depuis le 1^{er} octobre 1968 par l'agence. Les fonctionnaires ont été informés par plusieurs circulaires des postes de détachement offerts (chef de centre régional, chef de section départementale, chef d'agence locale, prospecteur-placier). Les nominations des chefs de centres régionaux et d'une partie des chefs de sections départementales sont intervenues ; pour ces derniers, une partie du recrutement (moitié environ) est d'ailleurs extérieure à l'administration. Les nominations des chefs d'agence locale, qui conditionnent l'entrée en fonctionnement des unités opérationnelles sont également en cours.

Compte tenu de cette situation, il est actuellement prévu l'entrée en fonctionnement de l'agence dans 12 départements d'ici le 31 décembre 1968, l'ensemble des départements concernés par le programme 1968 étant pris en charge par l'agence au cours des premiers mois de 1969.

Implantation de centres régionaux et de sections départementales
de l'Agence nationale pour l'emploi en 1968.

CENTRE REGIONAL	COMPETENCE	SECTION DEPARTEMENTALE
Nancy	Lorraine	Meurthe-et-Moselle. Moselle. Vosges. Meuse.
	Champagne	Marne.
	Alsace	Néant.
Lyon	Rhône-Alpes	Rhône. Loire. Ain.
	Auvergne	Allier.
	Bourgogne	Nièvre.
	Franche-Comté	Néant.
Marseille	Provence-Côte d'Azur.	Bouches-du-Rhône. Var.
	Languedoc	Hérault. Gard.
	Midi-Pyrénées	Haute-Garonne.
Bordeaux	Pays de la Loire	Loire-Atlantique. Sarthe.
	Poitou-Charentes	Néant.
	Bretagne	Côtes-du-Nord. Morbihan.
	Aquitaine	Gironde.
	Limousin	Néant.
Lille	Nord	Pas de section départementale en 1968, mais ouverture de bureaux ou an- tennes. (Lens, Valenciennes, Douai, Mau- beuge, Dunkerque, Calais, Boulogne, Denain, Béthune, Hénin-Liétard, Bruay, Carvin.)
	Picardie	Néant.
Paris	Région parisienne	Pas de section départementale en 1968, mais ouverture de trois bureaux. (Paris rive droite, Paris rive gauche et Argen- teuil.)
	Basse-Normandie	Calvados, Manche.
	Haute-Normandie	Néant.
	Centre	Néant.

*

* *

Question. — Les mesures traduites dans le projet de budget pour 1969 permettront-elles la mise en service effectif d'un certain nombre de sections de l'Agence nationale ? Combien ? Où ? Quel sera le ressort territorial de ces sections ?

Réponse. — Les mesures traduites dans le budget de 1969 permettront la mise en place d'une seconde tranche du programme triennal d'implantation de l'Agence. Trente nouveaux départements seront ainsi couverts en 1969 ; la liste de ces sections départementales est donnée ci-après :

Région parisienne. — Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise, Yvelines, Essonne et Seine-et-Marne.

Champagne. — Ardennes.

Nord. — Nord et Pas-de-Calais.

Basse Normandie. — Orne.

Franche-Comté. — Doubs et Haute-Saône.

Pays de la Loire. — Maine-et-Loire.

Bretagne. — Ille-et-Vilaine et Finistère.

Limousin. — Haute-Vienne, Corrèze et Creuse.

Auvergne. — Puy-de-Dôme, Haute-Loire et Cantal.

Aquitaine. — Basses-Pyrénées.

Bourgogne. — Saône-et-Loire.

Midi-Pyrénées. — Lot.

Rhône-Alpes. — Isère et Savoie.

Languedoc. — Lozère.

Provence - Côte-d'Azur. — Alpes-Maritimes.

*

* *

Question. — Quel est ou sera le statut des différentes catégories de personnel qui composeront l'Agence nationale de l'emploi (contractuels, détachés, affectés) ?

Le projet de budget prévoit le transfert des crédits correspondant à la rémunération de 1.634 emplois d'agents titulaires des S. E. T. M. O. et le transfert de 665 emplois d'agents contractuels et des crédits correspondants. Il prévoit aussi (mesure 09-1-61) la création de 1.000 emplois non budgétisés. Quelles sont les garanties données à ces personnels pour la sauvegarde de leurs droits (salaires ou traitements, indemnités, avancement, retour à l'administration d'origine) ?

L'Agence ne bénéficiera-t-elle que du transfert de fonctionnaires dont l'origine est le Ministère des Affaires sociales ?

Réponse. — L'article 7 de l'ordonnance n° 67-578 du 13 juillet 1967 dispose que le personnel de l'Agence sera constitué par des fonctionnaires des services du Travail et de la Main-d'œuvre affectés à l'établissement, des fonctionnaires détachés de leur administration d'origine, d'agents contractuels.

Conformément aux dispositions du deuxième alinéa de cet article, le règlement applicable à ce personnel a été fixé par arrêté interministériel du 27 mai 1968.

Le personnel de l'Agence est donc soumis à l'un des deux régimes suivant son origine et sa position à l'Agence, soit le statut général des fonctionnaires, soit le régime contractuel institué par le règlement de l'Agence.

Ainsi que le prévoit expressément le règlement de l'Agence, les fonctionnaires des services extérieurs du Travail et de la Main-d'œuvre qui sont affectés à l'Agence, par décision du ministre d'Etat chargé des Affaires sociales, restent soumis au

statut général des fonctionnaires à tous égards, avancement, garanties disciplinaires, sécurité sociale, retraite, etc. Ils peuvent être réintégrés, par décision du ministre, dans leur administration et service d'origine. Ils perçoivent à l'Agence la même rémunération qu'ils percevraient dans les services extérieurs.

Il est précisé que l'affectation à l'Agence est limitée aux seuls fonctionnaires des services du Travail et de la Main-d'œuvre des Affaires sociales, exclusivement.

Les fonctionnaires détachés, qu'ils proviennent du Ministère des Affaires sociales ou d'une autre administration, sont placés à l'Agence sous le régime du contrat au même titre que les agents recrutés directement par l'Agence en dehors des administrations.

*

* *

Question. — Le budget pour 1968 prévoyait un crédit de 4 millions de francs (chap. 46-71) représentant la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des A. S. S. E. D. I. C., celles-ci devant régler les allocations d'Etat en même temps que les allocations d'assurances des A. S. S. E. D. I. C. Ce paiement simultané a-t-il été mis en œuvre ? Le crédit a-t-il été utilisé ?

Réponse. — L'article 8 de l'ordonnance n° 67-580 du 13 juillet 1967 stipule que le service des allocations d'aide publique peut être assuré par l'intermédiaire des A. S. S. E. D. I. C. selon des modalités à déterminer par convention.

A cet effet, un crédit de 4 millions de francs avait été inscrit au chapitre 46-71 (art. 10) en vue de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des A. S. S. E. D. I. C., au cours de l'exercice 1968. Le chiffre de 4 millions de francs correspond à une première estimation des frais de paiement des allocations d'aide publique par les A. S. S. E. D. I. C., à raison de 2 % du chiffre (arrondi à 200 millions) des dépenses inscrit à l'article premier du chapitre 46-71 pour l'aide aux travailleurs complètement privés d'emploi.

Il supposait que la procédure de paiement par les A. S. S. E. D. I. C. ait pu entrer en vigueur pour l'ensemble du territoire, à compter du 1^{er} janvier 1968.

En fait, il apparut bientôt que des expériences préalables limitées étaient indispensables avant la généralisation du système envisagé.

Une première convention expérimentale fut conclue en décembre 1967 pour la ville de Marseille où se posaient de graves problèmes pour le maintien de la procédure antérieure.

Une deuxième convention expérimentale fut conclue en février 1967, intéressant quatre départements à caractéristiques différentes : Seine-et-Marne, Pas-de-Calais, Eure-et-Loir et Charente-Maritime.

Enfin, en mai 1968, une troisième convention étendit le champ de l'expérience à cinq nouveaux départements : Bouches-du-Rhône (reste du département), Charente, Corrèze, Hérault et Isère.

Actuellement, les résultats de l'expérience permettent d'envisager pour le début de l'exercice 1969, la généralisation progressive de la procédure expérimentée avec succès.

Un rapport de la mission de contrôle de l'expérience sera prochainement déposé et permettra d'apprécier, entre autres, le montant de la participation de l'Etat pour le remboursement des frais engagés par les A. S. S. E. D. I. C. à l'occasion du paiement des allocations d'aide publique.

Il a été entendu que les frais engagés en 1968, dans les neuf départements d'expérience seront remboursés sur la base du taux qui sera ainsi fixé et s'imputeront sur le crédit qui reste actuellement disponible.

*
* *

Question. — Quelle est l'évolution enregistrée — en 1967 et si possible au cours de l'année 1968 — dans la fréquentation des centres de F.P.A. ? N'a-t-on pas dû fermer certaines sections ? Si oui, pour quelles raisons, dans quelles branches d'activités et dans quelles régions ?

Réponse. — Dans les centres de formation gérés par l'A. F. P. A., l'évolution du nombre des stagiaires en formation de celui des sections en activité et de celui des sections dont l'activité est interrompue a été la suivante :

EN FIN DE MOIS	NOMBRE de stagiaires en formation.	NOMBRE DE SECTIONS	
		En activité en fin de mois.	Dont l'activité est interrompue en fin de mois.
1967			
Janvier	19.055	1.468	215
Février	19.111	1.475	232
Mars	16.508	1.340	377
Avril	17.527	1.367	364
Mai	17.290	1.323	415
Juin	15.739	1.237	509
Juillet	14.717	1.143	618
Août	14.426	1.132	650
Septembre	14.741	1.208	597
Octobre	18.076	1.373	451
Novembre	20.366	1.578	310
Décembre	21.047	1.654	306
1968			
Janvier	22.063	1.711	263
Février	21.441	1.658	326
Mars	19.223	1.570	431
Avril	20.131	1.573	423
Juin	17.386	1.412	595
Juillet	15.696	1.283	729
Août	14.613	1.238	780

Cette évolution résulte tout d'abord de facteurs normaux qui sont : le développement de la capacité d'accueil résultant de l'exécution des programmes d'investissements, les fluctuations saisonnières, le jeu inévitable des interstages, ainsi que la mise en sommeil de sections ouvertes au titre du Fonds national de l'emploi et à caractère temporaire. Il s'y ajoute la perturbation provoquée par les événements de mai et juin 1968.

Néanmoins, indépendamment de tous ces facteurs, il apparaît qu'un nombre appréciable de sections sont fermées depuis un temps anormalement long en raison des difficultés de recrutement de stagiaires. Ces difficultés se manifestent essentiel-

lement dans les sections du gros œuvre du bâtiment (limousinerie, briquetage, béton armé), ainsi que dans certaines sections des métaux (fraisage, tôlerie, tôlerie-tuyautage). Il n'est pas possible de donner une répartition régionale qui serait sans signification parce que les sections fermées sont réparties sur tout le territoire et que la compensation interrégionale permet précisément de porter remède à l'insuffisance de remplissage des sections en procédant à des regroupements de stagiaires entre régions voisines pour assurer le fonctionnement à plein de certaines sections. D'autre part, il faut noter que pour les sections des métaux, celles qui sont formées fonctionnaient normalement sous le régime de la deuxième équipe et que ce régime, intéressant au point de vue de la rentabilité des équipements mais moins favorable au personnel et aux stagiaires avait été prévu pour ne fonctionner précisément que dans les périodes où la conjoncture le rendrait nécessaire.

L'amélioration de conditions d'intervention des services de l'emploi, chargés du recrutement, la propagande effectuée en faveur de la F. P. A., le développement des stages de préformation devraient permettre de porter remède à ces difficultés limitées à certains types de formation. D'autre part, certaines conversions de sections au profit de formations plus demandées devront sans doute être réalisées, comme il est normal dans un système de formation qui doit s'adapter à l'évolution de la situation de l'emploi.

*

* *

Question. — Les réformes récemment intervenues (en particulier la création d'une inspection générale unique des Affaires sociales) ne risquent-elles pas d'aller à l'encontre du principe de l'indépendance de l'Inspection du travail, notion dont l'importance est consacrée par les conventions de l'O. I. T. ?

Réponse. — A la suite du regroupement au sein d'un seul ministère des attributions dévolues jusqu'alors au Ministre du Travail et au Ministre de la Santé publique et de la Population, le Ministère des Affaires sociales s'est trouvé en présence de trois corps d'Inspection générale : Travail et Emploi, Sécurité sociale, Santé et Population. Afin de mieux coordonner l'action de ces inspections générales, il a paru rationnel de les rassembler en un seul service d'Inspection générale des Affaires sociales. Cette opération a fait l'objet du décret n° 67-390 du 11 mai 1967 (*Journal officiel* du 14 mai).

En ce qui concerne l'Inspection du travail, il convient de rappeler que ce corps qui a été créé par la loi du 2 novembre 1892 était constitué de 11 inspecteurs divisionnaires et de 92 inspecteurs départementaux.

Ce n'est qu'en 1937 qu'a été créé un emploi d'inspecteur général (loi du 17 juillet 1937), le nombre a été porté à deux par décret du 18 février 1957, et à six par la loi de finances du 29 novembre 1965 et le décret du 25 février 1965.

L'Inspection générale du travail, comme toute inspection générale, avait pour mission de contrôler et de coordonner l'action des services du travail et de la main-d'œuvre, de veiller à l'application de la politique du Gouvernement en matière sociale. Son rôle n'était pas de se substituer sur le plan technique à l'action des services du travail. Par ailleurs, sa compétence n'était pas limitée seulement au domaine de l'application de la réglementation du travail, mais étendue également aux problèmes de l'emploi qui, dans la conjoncture actuelle, ont pris une particulière importance. Dans ces conditions, il n'apparaissait pas souhaitable de maintenir au sein du Ministère des Affaires sociales et au niveau de l'Administration centrale, une inspection spécifique du travail limitée dans sa compétence.

Il n'apparaît pas que l'intégration des quelques inspecteurs généraux du travail dans le nouveau corps de l'Inspection générale des Affaires sociales soit en contradiction avec les dispositions de la convention n° 81 du 11 juillet 1947 ratifiée par le Gouvernement français.

En effet, cette convention dont l'objet est de promouvoir dans les Etats membres de l'O. I. T. un système d'inspection du travail dans les établissements industriels, en ce qui concerne les conditions du travail et de la protection des travailleurs, prévoit que l'Inspection du travail pourra être placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale (art. 4).

Cette situation a été celle de l'Inspection du travail de 1892 à 1966, car l'existence, depuis 1937, de un ou deux inspecteurs généraux, ne pouvait constituer à elle seule une véritable inspection générale.

Pendant ces 74 années, l'Inspection du travail était contrôlée directement par l'Administration centrale et il n'apparaît pas qu'il ait été porté atteinte à l'indépendance de l'Inspection du travail dans l'exercice de sa compétence pour les matières visées par la Convention.

Au surplus, il ne serait pas normal ni conforme à la Convention, qu'en constituant une inspection générale spécifique issue du corps des inspecteurs, cette inspection soit finalement appelée à se contrôler elle-même.

Bien au contraire, et suivant les termes de la Convention, seule une autorité centrale, donc externe au corps particulier de l'Inspection du travail, peut assurer la surveillance et le contrôle de l'Inspection du travail.

*

* *

Question. — Comment se traduisent sur le plan réglementaire et administratif les clauses du Traité de Rome prévoyant la libre circulation des travailleurs ?

Réponse. — L'action de la Communauté économique européenne instituée par le Traité de Rome comporte l'abolition entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux.

L'article 48 pose le principe de la libre circulation et son corollaire, l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. Il pose également le principe que les travailleurs auront le droit, sous réserve de considérations d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, de se déplacer librement sur le territoire des Etats membres pour y répondre à des emplois effectivement offerts, de séjourner pour y exercer un emploi dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux et le cas échéant, d'y demeurer après y avoir occupé un emploi.

Le règlement n° 15 adopté en 1961 et le règlement n° 38 adopté en 1964 et les directives correspondantes arrêtées en même temps, avaient permis de procéder à la mise en œuvre de la libre circulation au cours de la période de transition en supprimant, par étapes, les divers obstacles légaux ou administratifs qui avaient un caractère restrictif en matière d'emploi.

Suivant de quelques mois l'établissement de l'Union douanière le règlement 1612 du 15 octobre 1968, paru au *Journal officiel* des Communautés européennes du 19 octobre 1968, fixe, pour la période définitive, les modalités de la libre circulation. Obligatoire dans tous ses éléments, directement applicable dans chaque Etat membre, il modifie toutes les dispositions législatives ou réglementaires nationales qui lui seraient contraires, dès son entrée en vigueur, à la date du 9 novembre 1968.

Comme précédemment, et dans le même but, le conseil des ministres des Communautés européennes a arrêté la directive du 15 octobre 1968 qui indique aux Etats les dispositions à adopter en vue de supprimer les restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants de la C. E. E.

La directive, conformément à l'article 189 du Traité, lie les Etats destinataires quant aux résultats à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Il en résulte que les dispositions de la législation interne française devront être expressément modifiées pour permettre l'entrée en vigueur de la directive.

L'application de ces mesures relève principalement de la compétence du Ministère de l'Intérieur ; comme précédemment, des instructions seront données par ses soins à ses services, en liaison avec le Ministère d'Etat chargé des Affaires sociales, afin que les dispositions essentielles de la directive entrent immédiatement en vigueur.

Les principaux éléments du nouveau régime sont les suivants :

Accès au marché national de l'emploi.

Le nouveau règlement ne comporte plus que des mesures régulatrices en faveur de l'équilibre du marché du travail, notamment mesures d'information des travailleurs et des services chargés de la compensation des offres et demandes dans chaque Etat.

Statut individuel du travailleur et de sa famille.

a) Travailleur.

Sous l'empire du règlement n° 38, le droit d'exercer la profession de leur choix sur l'ensemble du territoire d'accueil était reconnu aux travailleurs d'un Etat membre de la C. E. E. après deux ans d'emploi régulier. En supprimant le titre de travail (il ne pourra être maintenu qu'à des fins statistiques et tout au plus jusqu'au 31 décembre 1969) le règlement pour la période définitive assimile le ressortissant de la C. E. E. au national. Celui-ci recevra uniquement, sur présentation d'une déclaration d'engagement de son employeur, le titre de séjour nécessaire à l'exercice de son activité.

Compte tenu de cette assimilation, l'offre d'emploi ne devra plus nécessairement prendre la forme d'un contrat écrit à durée déterminée ; l'introduction des travailleurs pour l'Office national d'immigration aura un caractère facultatif.

b) Famille.

Le conjoint et les enfants du travailleur sont autorisés à occuper un emploi salarié dans les mêmes conditions que le travailleur comme le prévoyait le règlement n° 38. Les droits de ceux-ci, en matière de logement, font l'objet d'une mention expresse de manière à abolir toute discrimination à leur détriment.

Droits du travailleur au sein de l'entreprise.

Le règlement n° 15 avait déjà supprimé toute limitation numérique à l'emploi des travailleurs de la C. E. E. dans l'entreprise ainsi que toute discrimination dans les conditions de travail. Mais, alors que le règlement n° 15 reconnaissait aux travailleurs de la C. E. E. uniquement la liberté d'affiliation aux organisations syndicales et le droit de vote aux organes de représentation dans leur entreprise, le règlement n° 38 leur accordait, en outre, le droit d'éligibilité à ces mêmes organes, sous réserve d'y avoir été occupés pendant trois ans. Le nouveau règlement va

encore plus loin dans ce domaine : il reconnaît aux travailleurs de la C. E. E. l'exercice de certains droits syndicaux en prévoyant toutefois que ces travailleurs peuvent être exclus de la participation à la gestion des organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public. Le droit d'éligibilité leur est accordé dans les mêmes conditions qu'aux nationaux.

Compensation des offres et demandes d'emploi à l'intérieur de la C. E. E.

Le nouveau règlement prévoit que :

a) Des relations directes peuvent s'instituer entre certains services de main-d'œuvre des Etats membres s'ils y ont été autorisés par les services centraux.

b) Dans la mesure où le travailleur de la C. E. E. bénéficie d'un accès à l'emploi dans les mêmes conditions que le national, il a été reconnu à la main-d'œuvre communautaire une priorité de placement par rapport aux Etats tiers. Des mécanismes spécifiques de présentation des offres ont été prévus avec toutefois certaines exceptions, notamment pour les recrutements qui s'effectuent hors du territoire de chaque Etat.

CONCLUSION

En conclusion, s'il est de toute évidence indispensable de lutter contre les inadaptations de la main-d'œuvre disponible et d'aider les travailleurs sans emploi, nous estimons qu'il est aussi indispensable de mettre en œuvre très rapidement une véritable politique gouvernementale d'ensemble de plein emploi, permettant par des incitations coordonnées — on a trop l'impression actuellement d'assister à un saupoudrage désordonné et donc inefficace d'une multitude d'aides d'origines très diverses — des créations massives d'emplois dans les régions où sévit le sous-emploi. Aide substantielle aux entreprises offrant des emplois nouveaux, construction de nombreux logements locatifs facilitant la mobilité de la main-d'œuvre, réduction de la durée du travail, abaissement de l'âge de la retraite, introduction rationnelle et surveillée de travailleurs étrangers pour les seuls secteurs où leur présence est indispensable, formation professionnelle rapidement adaptée à l'évolution des techniques et du marché, nous paraissent être d'impérieuses nécessités dont la rentabilité sociale et économique — même si leur coût est lourd sur le moment — est incontestable à terme.

LES SALAIRES ET L'ACTION EN FAVEUR DES PERSONNES AGEES

La politique des salaires ne se traduit pas, tout au moins en ce qui concerne le secteur privé, dans le budget. L'aide aux personnes âgées se traduit dans le budget des charges communes et dans les comptes de la sécurité sociale.

Mais ce sont deux secteurs-clés de la vie sociale du pays et il ne nous est pas possible de les ignorer dans cet avis.

I. — Les salaires.

L'année 1968 aura connu, en matière de salaires, à la suite des événements de mai-juin, un mouvement d'une amplitude particulière.

En effet, le protocole mis au point les 25, 26 et 27 mai entre le Gouvernement, le patronat et les organisations syndicales apportait à l'ensemble des travailleurs d'importantes améliorations en matière de salaires, de conditions et durée du travail et de droit syndical.

Il nous paraît nécessaire de rappeler le texte de ces « *Accords de Grenelle* ».

PROTOCOLE D'ACCORD

des réunions tenues les 25, 26 et 27 mai au Ministère des Affaires sociales
sous la Présidence du Premier Ministre.

Les organisations professionnelles et syndicales, Confédération générale du travail, Confédération générale du travail-Force ouvrière, Confédération française démocratique du travail (C. F. T. C.), Confédération française des travailleurs chrétiens, Confédération générale des cadres, Fédération de l'Education nationale, Confédération nationale des petites et moyennes entreprises, Conseil national du patronat français, se sont réunies sous la présidence du Premier Ministre, en présence du Ministre des Affaires sociales et du Secrétaire d'Etat aux Affaires sociales, chargé des problèmes de l'emploi, les 25, 26 et 27 mai 1968.

1° *Taux horaire du S. M. I. G.*

Le taux horaire du S. M. I. G. sera porté à 3 F au 1^{er} juin 1968.

Le salaire minimum garanti applicable à l'agriculture ne sera fixé qu'après consultation des organisations professionnelles et syndicales d'exploitants et de salariés agricoles et les confédérations syndicales nationales.

Il a été précisé que la majoration du salaire minimum garanti n'entraînerait aucun effet automatique sur les dispositions réglementaires ou contractuelles qui s'y réfèrent actuellement. Le problème posé par ces répercussions fera l'objet d'un examen ultérieur.

La question des abattements opérés en raison de l'âge et applicables aux jeunes travailleurs fera l'objet de discussions conventionnelles.

Le Gouvernement a, par ailleurs, fait connaître son intention de supprimer complètement les zones d'abattement applicables au S. M. I. G.

2° *Evolution des rémunérations des secteurs public et nationalisé.*

Les discussions relatives aux salaires des entreprises nationalisées se sont ouvertes dans l'après-midi du 26 mai, secteur par secteur, et sous la présidence des Ministres de tutelle compétents ; la modification des procédures de discussion sera examinée ultérieurement.

En ce qui concerne les traitements des fonctionnaires, une réunion a été organisée le 26 mai, après-midi, à la Direction de la Fonction publique, pour préparer celle à laquelle participeront, le 28 mai, à quinze heures, sous la présidence du Premier Ministre, les organisations syndicales intéressées.

3° *Salaires du secteur privé.*

Les salaires réels seront augmentés au 1^{er} juin 1968 de 7 %, ce pourcentage comprenant les hausses déjà intervenues depuis le 1^{er} janvier 1968 inclusivement.

Cette augmentation sera portée de 7 à 10 % à compter du 1^{er} octobre 1968.

4° *Réduction de la durée du travail.*

Le C. N. P. F. et les confédérations syndicales ont décidé de conclure un accord-cadre dont le but est de mettre en œuvre une politique de réduction progressive de la durée hebdomadaire du travail en vue d'aboutir à la semaine de quarante heures.

Elles considèrent également comme souhaitable que la durée maximum légale soit progressivement abaissée.

Cette réduction progressive sera déterminée dans chaque branche d'industrie par voie d'accord national contractuel définissant les modalités et les taux de réduction d'horaires et de compensation de ressources.

En tout état de cause, et comme mesure d'ordre général, une réduction de deux heures des horaires hebdomadaires supérieurs à quarante-huit heures et une réduction d'une heure des horaires hebdomadaires compris entre quarante-cinq et quarante-huit heures interviendra avant le terme du V^e Plan.

Une première mesure dans ce sens prendra effet en 1968. Le principe de mesures appropriées à la situation particulière des cadres est également retenu.

Dans le secteur nationalisé le principe d'une réduction progressive de la durée du travail est admis par le Premier ministre, les discussions devant être menées au sein de chaque entreprise pour en déterminer le montant et les modalités, celles-ci pouvant prendre d'autres formes que la réduction de la durée hebdomadaire du travail.

En ce qui concerne la Fonction publique, les discussions qui auront lieu le mardi 28 mai sous la présidence du Premier ministre, comporteront l'examen du problème, compte tenu des caractères particuliers des différents services.

Le problème d'un assouplissement de l'âge de la retraite, en particulier dans le cas de privation d'emploi et d'inaptitude au travail, a été posé par plusieurs syndicats.

Le C. N. P. F. a accepté l'examen de la question ainsi posée.

5° *Revision des conventions collectives.*

1° Les représentants des employeurs se sont engagés à réunir dès la fin de la présente négociation les commissions paritaires pour :

- la mise à jour des conventions collectives en fonction des résultats de la présente négociation ;
- la revision des barèmes de salaires minima afin de les rapprocher des salaires réels ;
- la réduction de la part des primes dans les rémunérations par leur intégration dans les salaires ;
- l'étude de la suppression des discriminations d'âge et de sexe ;
- la revision des classifications professionnelles et leur simplification.

2° Les organisations de salariés et d'employeurs se réuniront à bref délai pour déterminer les structures des branches et des secteurs en vue d'assurer l'application de l'accord-cadre sur la durée du travail.

3° Le Gouvernement s'engage à réunir aussitôt après la fin de la présente négociation la Commission supérieure des conventions collectives en vue d'examiner les conditions d'application de l'ordonnance du 27 septembre 1967 concernant le champ d'extension géographique des conventions collectives et de procéder à une étude approfondie du champ d'application des conventions collectives.

6° *Emploi et formation.*

Le C. N. P. F. et les confédérations syndicales ont décidé de se réunir avant le 1^{er} octobre en vue de rechercher un accord en matière de sécurité de l'emploi et portant notamment sur :

- les mesures de nature à assurer les reclassements nécessaires, en particulier en cas de fusion et de concentration d'entreprises ;
- l'institution de commissions paritaires de l'emploi par branches professionnelles et les missions qu'il convient de donner à ces commissions devant fonctionner en principe au niveau national et, le cas échéant, aux niveaux territoriaux.

Ils ont convenu également d'étudier les moyens permettant d'assurer, avec le concours de l'Etat, la formation et le perfectionnement professionnels. En ce qui concerne les cadres, il a été convenu que la recherche d'un accord particulier sera menée entre le C. N. P. F. et les organisations syndicales.

Le Secrétaire d'Etat à l'Emploi suivra les travaux des réunions prévues et mettra à la disposition des participants l'ensemble des documents nécessaires.

Par ailleurs, le Premier Ministre s'engage :

- à développer les crédits affectés aux services de l'emploi ;
- à mettre en place de manière prioritaire les moyens d'un développement d'une formation adaptée des jeunes.

7° Droit syndical.

Le document annexé ci-après, relatif à l'exercice du droit syndical dans les entreprises, sera examiné au cours de réunions avec les organisations professionnelles et syndicales, en présence du Ministre des Affaires sociales en vue d'éliminer les points de désaccord qui subsistent.

Sur la base dudit document, éventuellement amendé, le Gouvernement élaborera un projet de loi relatif à l'exercice du droit syndical dans les entreprises.

Le Gouvernement, favorable à la liberté d'exercice de ce droit, entend que ce projet en règle concrètement les modalités. Il est prêt à favoriser, pour sa part, dans le même esprit, le libre exercice du droit syndical dans les entreprises publiques et la fonction publique, sous réserve d'apporter au projet de loi les précisions et les compléments permettant son adaptation aux nécessités de ces services.

ANNEXE

Droit syndical dans l'entreprise.

1° La garantie de la liberté collective de constitution de syndicats ou de sections syndicales dans l'entreprise à partir des organisations syndicales représentatives à l'échelon national (les organisations syndicales demandent une protection spéciale, le C. N. P. F. estime que le droit commun suffit).

2° La protection des délégués syndicaux sera assurée dans des conditions analogues à celle des délégués du personnel et des membres du comité d'entreprise.

3° Les prérogatives de l'organisation syndicale dans l'entreprise et des délégués syndicaux : ses missions sont celles du syndicat dans l'organisation sociale, notamment la discussion et la conclusion d'avenant d'entreprise (addition proposée par les syndicats : et le droit de déterminer par accord des règles concernant la structure et le montant des salaires, primes et gratifications).

4° Des moyens d'expression de l'organisation syndicale et des délégués syndicaux :

a) Collecte des cotisations à l'intérieur de l'entreprise (pendant le temps de travail, syndicats) ;

b) Liberté de diffusion de la presse syndicale et des tracts syndicaux dans l'entreprise ;

c) Libre affichage des communications syndicales dans des conditions permettant une information effective des travailleurs, avec communication simultanée à la direction (réserve de la C. F. D. T. et de la C. G. T. sur les mots soulignés) ;

d) Mise à la disposition des organisations syndicales d'un local approprié ;

e) Réunion :

1° Un crédit est attribué aux délégués syndicaux C. N. P. F., aux sections syndicales d'entreprise, pour répartition aux délégués syndicaux et aux syndicats ;

2° Droit de réunir les adhérents de la section syndicale une fois par mois (pendant le temps de travail [syndicats] en dehors des heures de travail [C. N. P. F.]) ;

3° Droit de réunir tous les membres du personnel de l'entreprise à des assemblées générales du personnel, ce droit doit s'exercer pendant les heures de travail, une fois par mois (syndicats).

5° Bénéfice du congé éducation payé pour les délégués syndicaux (demande d'examen plus approfondi par C. N. P. F.).

6° Interdiction, en cas d'exercice du droit de grève, de tout abattement sur un élément quelconque de rémunération : prime, gratification ou autre avantage au-delà du prorata direct du temps d'absence (syndicats).

8° *Sécurité sociale.*

Le premier ministre a pris l'engagement d'accepter qu'un débat de ratification des ordonnances relatives à la Sécurité sociale ait lieu avant la fin de la session parlementaire en cours.

Par ailleurs, il a décidé de ramener le ticket modérateur applicable aux dépenses médicales de visite et de consultation de 30 à 25 %.

Le Gouvernement ne s'opposera pas à une initiative tendant à ce qu'il soit fait référence dans un texte de loi au décret du 29 août 1962, relatif aux règles d'évolution du plafond de cotisation.

Le Premier Ministre déclare qu'il n'est pas dans ses intentions d'augmenter le nombre de points de cotisations de Sécurité sociale portant sur la totalité des rémunérations.

Le Premier Ministre a également indiqué que l'intervention des textes d'application des dispositions législatives réglementant d'une part le versement direct des prestations à des tiers et la participation obligatoirement laissée à la charge de l'assuré était suspendue, compte tenu des discussions en cours entre la caisse nationale d'assurance maladie et la Fédération française de la mutualité.

Le Gouvernement souhaite qu'un accord de ces deux organismes règle conventionnellement leurs rapports et rende inutiles les dispositions envisagées.

9° *Allocations familiales.*

Le Gouvernement étudie un projet d'aménagement des allocations familiales en faveur des familles de trois enfants au moins, et prévoyant la réforme des allocations de salaire unique et de la mère au foyer.

Ces textes seront mis au point à l'occasion de l'établissement du prochain budget.

10° *Mesures en faveur de la vieillesse.*

Le Gouvernement augmentera, au 1^{er} octobre prochain, l'allocation minimum versée aux personnes âgées et aux grands infirmes.

11° *Fiscalité.*

Le projet de réforme de l'impôt sur le revenu, qui sera déposé à l'automne par le Gouvernement, contiendra des dispositions tendant à alléger les conditions d'imposition des revenus salariaux. Les principes de la réforme feront l'objet d'une consultation du Conseil économique et social, qui permettra aux repré-

sentants des organisations syndicales et professionnelles d'exprimer leurs vues avant le dépôt du projet. Ces organisations seront à nouveau consultées par le Gouvernement sur l'avis rendu par le Conseil économique et social.

Il ne sera pas proposé d'assujettir les salariés au régime de la retenue à la source.

12° Le Gouvernement réunira, au mois de mars 1969, les représentants des organisations professionnelles et syndicales, afin d'examiner avec eux, dans le cadre de l'évolution économique et financière générale, l'évolution du pouvoir d'achat des salariés au cours de l'année 1968.

13° Le C. N. P. F. a demandé au Gouvernement qu'à compter du 1^{er} juillet 1968, les entreprises françaises ne soient pas assujetties, en ce qui concerne la détermination de leurs prix, à des contraintes plus strictes que les entreprises concurrentes établies dans les autres pays du Marché commun.

14° Journées de grève.

Les journées d'arrêt de travail seront en principe récupérées. Une avance de 50 % de leur salaire sera versée aux salariés ayant subi une perte de salaire. Cette avance sera remboursée par imputation sur ses heures de récupération. Dans le cas où la récupération n'aurait pas été matériellement possible avant le 31 décembre 1968, l'avance ou son solde sera définitivement acquise au salarié.

Ces mesures trouveront leurs répercussions dans le secteur nationalisé et la fonction publique.

En conséquence, de cet accord, le taux horaire du S. M. I. G. a été majoré de 35 % et porté à 3 F au 1^{er} juin 1968. Pour l'agriculture, la majoration du S. M. A. G. est de 57 %. La dernière zone d'abattement de salaire étant supprimée, la majoration est de 38 % dans la zone d'abattement 2 %.

Bien que les accords de Grenelle n'aient pas été ratifiés par les syndicats et que les négociations se soient alors poursuivies au niveau des branches d'activité et des entreprises, les décisions concernant l'augmentation du S.M.I.G. et la suppression des zones de salaires faisaient l'objet d'un décret en date du 31 mai 1968.

Les accords devaient donc entraîner une croissance pouvant aller jusqu'à 38 % des salaires inférieurs au nouveau taux du S. M. I. G.

L'évolution du S. M. I. G. se traduit ainsi :

	ZONE 0		ANCIENNE ZONE 2 %		ANCIENNE ZONE 4 %	
	Taux en francs.	Pourcentage de majoration.	Taux en francs.	Pourcentage de majoration.	Taux en francs.	Pourcentage de majoration.
1 ^{er} janvier 1968	2,22	3,26	2,176	3,26	2,176	5,43
1 ^{er} juin 1968	3	35,14	3	37,87	3	37,87

Par ailleurs, de nombreux salariés payés à un taux voisin du nouveau S. M. I. G. bénéficient d'augmentations nécessitées par le maintien d'une certaine hiérarchie entre catégories professionnelles.

Votre commission se félicite certes de la revalorisation du S. M. I. G. et de la disparition pratique du S. M. A. G., tout en redoutant que la brutalité de la majoration ait des répercussions graves sur la situation de certaines entreprises en difficulté et sur le niveau de l'emploi. Mais surtout, elle regrette qu'il ait fallu la secousse des événements du printemps dernier pour que le Gouvernement soit contraint d'abandonner l'habitude qu'il avait prise de ne relever chaque année que de façon par trop parcimonieuse le salaire garanti. A s'être entêté et à n'avoir pas voulu écouter les appels qui lui étaient lancés périodiquement, en particulier dans notre Assemblée, le Gouvernement n'aura rien gagné si ce n'est d'occasionner à notre économie une secousse dont la brutalité est anormale.

Il s'agissait pourtant d'une mesure de justice à l'égard des salariés les plus défavorisés. Mais il eut été beaucoup plus sain de la réaliser depuis plusieurs années par paliers successifs.

Il semble que l'évolution des prix devrait déclencher très prochainement une revalorisation automatique et légale du S. M. I. G. Il est certes peut-être difficile de l'admettre, mais l'expérience de ce que nous venons de vivre prouve qu'il n'y a pas intérêt à différer les majorations nécessaires. On risque d'être obligé d'accepter un jour un rajustement cumulé dont l'ampleur est alors dangereuse pour l'économie du moment.

*
* *

En ce qui concerne *les salaires* du secteur privé, ils devraient être augmentés en deux étapes successives, de 10 % par rapport à leur niveau du 1^{er} janvier 1968 (la première augmentation de 7 % intégrant les hausses intervenues entre le 1^{er} janvier et les accords de Grenelle et devant intervenir le 1^{er} juin, la seconde, de 3 %, devant se situer le 1^{er} octobre).

Par la suite, des accords de branches et d'entreprises furent signés au cours du mois de juin ; ils accordaient généralement des avantages supplémentaires par rapport aux accords de Grenelle.

Certaines branches n'ont pas obtenu plus que ce qui avait été prévu par les négociations de la rue de Grenelle ; mais, suivant les secteurs, de nombreux avantages particuliers ont été accordés en fonction des conditions de travail, des revendications anciennes, etc.

D'une manière générale, on constate que les accords de salaires conclus respectent assez scrupuleusement les recommandations du Protocole de Grenelle, tant en ce qui concerne les pourcentages de majoration que les échéances d'augmentation.

Ainsi, le principe général est-il que les salaires réels (supérieurs au nouveau S. M. I. G) doivent, à partir du 1^{er} juin 1969, faire l'objet d'une augmentation de 7 % (cette augmentation incluant les hausses de salaires enregistrées depuis le début de l'année) et d'une nouvelle majoration de 3 % à compter du 1^{er} octobre.

Au niveau des accords nationaux, les exceptions à ce principe général sont rares.

Sur le plan régional et local, l'écart par rapport aux dispositions du Protocole de Grenelle est sans doute un peu plus important.

Il faut souligner aussi l'importance des augmentations dans les secteurs publics et nationalisés, la majoration étant plus élevée pour les agents les moins favorisés.

Dans la fonction publique, les mesures prises au titre de l'année 1968 représentent pour l'ensemble des personnels une majoration de 8,50 %. Si l'on ajoute les ajustements catégoriels, on obtient en année pleine une augmentation globale de la masse salariale de 13,50 % (la majoration effective variant de 21 % pour l'échelon le plus bas, à 9,50 % pour l'échelon le plus élevé). Ces dispositions sont applicables au personnel des collectivités locales et des établissements hospitaliers publics.

Dans le secteur nationalisé et parapublic, les augmentations varient selon les secteurs d'activité.

A toutes ces augmentations proprement salariales s'ajoutent souvent des avantages annexes et des avantages catégoriels (primes, relèvement d'indices).

Nous ne pouvons pas, dans le cadre de cet avis, évoquer tous les problèmes qui se posent en matière de salaire. Mais nous ne pouvons pas ignorer qu'un salarié sur cinq en France gagne moins de 600 F par mois, qu'il existe d'énormes disparités de rémunération entre les régions et selon les catégories professionnelles. Enfin, il est notoire que les salaires féminins sont encore trop souvent plus faibles, à qualification égale, que les salaires masculins.

Ces disparités choquantes sont incontestablement facteur de malaise social.

*
* *

Enfin, la réduction de la *durée du travail* a été l'une des principales revendications formulées que les accords intervenus par la suite ont satisfait de façon variable.

Dans la fonction publique, les horaires actuels sont ramenés à 46 h 30, lorsqu'ils sont de 48 heures, à 44 heures, lorsqu'ils sont de 45 heures. Le principe d'une réduction progressive a été admis pour l'avenir.

Dans le secteur nationalisé, les modalités de la réduction du travail sont très diverses. Il était précisé que dans les entreprises nationalisées la réduction du temps de travail pourrait s'effectuer sous une autre forme que celle de la diminution de la durée hebdomadaire.

Le Protocole de Grenelle consacrait un de ses chapitres à la réduction du temps de travail dans le secteur privé.

Il y était indiqué que :

- un accord cadre serait conclu entre le C. N. P. F. et les confédérations syndicales afin de mettre en œuvre une politique de réduction progressive de la durée du travail ;
- cette réduction serait déterminée dans chaque branche d'industrie par voie d'accord national ;

— en tout état de cause, une réduction de 2 heures des horaires hebdomadaires supérieurs à 48 heures et une réduction d'une heure des horaires compris entre 45 et 48 heures interviendrait avant le terme du V^e Plan.

En fait, les accords conclus au mois de juin comportent à peu près tous des dispositions prévoyant une réduction de la durée du travail, mais les modalités ne suivent que d'assez loin le schéma proposé dans le Protocole de Grenelle.

En ce qui nous concerne nous ne croyons pas, malgré une opinion trop souvent admise, que la réduction de la durée du travail soit un facteur de chômage et de récession. Bien au contraire, cumulée avec l'interdiction de certains cumuls entre une retraite normale et une activité rémunératrice, elle devrait permettre l'insertion plus facile des jeunes dans la vie professionnelle.

*

* *

II. — L'action en faveur des personnes âgées.

Le Gouvernement a poursuivi sa politique de majorations annuelles des allocations non contributives servies aux personnes âgées. Mais, cette année a connu trois majorations au lieu de deux lors des années précédentes.

Le montant de l'allocation supplémentaire était de 800 F au 1^{er} janvier 1967. Elle a été portée à 850 F au 1^{er} janvier 1968 et à 950 F au 1^{er} février 1968.

Quant à l'allocation de base, dont le montant était de 1.300 F au 1^{er} janvier 1967, elle a été portée à 1.400 F au 1^{er} octobre 1967, à 1.450 F au 1^{er} janvier 1968 et à 1.550 F au 1^{er} juillet 1968 (cette hausse devait normalement intervenir le 1^{er} octobre 1968).

Les effectifs de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire sont indiqués ci-après, en distinguant Vieillesse et Invalidité d'une part, Régime général et autres régimes, d'autre part.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 1959, ce n'est pas le Fonds national de solidarité, mais le Régime général de vieillesse de la sécurité sociale qui supporte la charge de l'allocation supplémentaire versée à ses ressortissants, à l'exception, pour l'année 1963, d'une subvention de 63 millions du budget de l'Etat, en compensation d'une majoration anticipée de l'allocation.

A partir de l'année 1968, le budget de l'Etat a repris en charge une partie des dépenses exposées par le régime général au titre de l'allocation supplémentaire.

Nombre de bénéficiaires au 1^{er} janvier de l'année.

ANNEE	REGIME GENERAL	AUTRES REGIMES	TOTAL
-------	----------------	----------------	-------

I. — *Vieillesse.*

1963	1.091.719	1.262.748	2.354.467
1964	1.017.939	1.269.941	2.287.880
1965	1.017.766	1.323.765	2.341.531
1966	999.179	1.348.998	2.348.177
1967	977.044	1.379.688	2.356.732
1968	945.286	1.385.323	2.330.609

II. — *Invalidité.*

1963	56.244	11.568	67.812
1964	56.244	12.176	68.420
1965	56.244	12.442	68.686
1966	56.244	13.455	69.699
1967	56.244	13.811	70.055
1968	56.244	18.813	75.057

Ces chiffres ne comprennent pas les bénéficiaires de l'aide sociale (100.000 environ) et les agents de l'Etat (5.000 à 6.000).

L'allocation supplémentaire est, comme son nom l'indique, un supplément destiné à porter le total de l'avantage de vieillesse servi au moins au taux minimum garanti.

Les montants successifs de l'A. V. T. S. de l'allocation supplémentaire et du minimum global ont successivement été de :

	A. V. T. S.	ALLOCA- TION supplémentaire.	TOTAL du minimum garanti.	PLAFOND de ressources. de ressources.	
				Une personne.	Ménage.
1 ^{er} janvier 1963.....	800	700	1.500	2.300	3.200
1 ^{er} janvier 1964.....	900	700	1.600	3.100	4.700
1 ^{er} janvier 1965.....	1.000	700	1.700	3.200	4.800
1 ^{er} juillet 1965.....	1.100	700	1.800	3.300	5.000
1 ^{er} janvier 1966.....	1.150	750	1.900	3.400	5.100
1 ^{er} juillet 1966.....	1.250	750	2.000	3.500	5.250
1 ^{er} janvier 1967.....	1.300	800	2.100	3.600	5.400
1 ^{er} octobre 1967.....	1.400	800	2.200	3.700	5.550
1 ^{er} janvier 1968.....	1.450	850	2.300	3.800	5.700
1 ^{er} février 1968.....	1.450	950	2.400	3.900	5.850
1 ^{er} juillet 1968.....	1.550	950	2.500	4.000	6.000

Le montant de l'avantage minimum garanti atteint donc, depuis le 1^{er} juillet dernier, la somme de 2.500 F par an.

Nous tenons à souligner une nouvelle fois l'anomalie qui consiste, à notre sens, à ne relever le plafond des ressources qu'il convient de ne pas dépasser pour bénéficier des allocations que du seul montant de la majoration appliquée à l'allocation. De même paraît faible le coefficient de 1,5 applicable pour la détermination du plafond retenu pour un ménage.

Les dépenses exposées au titre de l'allocation supplémentaire ont été :

ANNEE	REGIME GENERAL (Dépenses réelles.)	AUTRES REGIMES (Source budget social de la Nation.)	TOTAL
(En millions de francs.)			
1963	637,86	972,90	1.610,76
1964	742,23	925,72	1.667,95
1965	723,47	1.106,22	1.829,69
1966	740,10	1.210,42	1.950,52
1967	759,58	1.214,11	1.973,69

Pour répondre à ces besoins, les crédits budgétaires ont été augmentés dans des proportions qui sont loin d'être négligeables. La dotation du chapitre 46-96 du budget des charges communes (application de la loi instituant un fonds national de solidarité) qui était de 1.322 millions de francs en 1967, a été portée à 1.745 millions de francs par la loi de finances initiale pour 1968. En cours d'année, un collectif a permis d'inscrire un crédit supplémentaire de 415 millions de francs dont 168 millions de francs pour le Fonds national de solidarité soit, pour ce dernier, une augmentation de 336 millions de francs par rapport au crédit initial de 1968 et de 168 millions de francs par rapport au crédit global 1968.

Grâce à l'augmentation de ce crédit et des subventions accordées par l'Etat aux caisses chargées du service de l'allocation vieillesse, l'avantage minimum garanti pourra à nouveau être relevé d'un montant global de 200 F en 1969, à savoir 100 F le 1^{er} janvier 1969 pour l'allocation supplémentaire du F. N. S. et 100 F le 1^{er} octobre 1969 pour l'allocation minima de vieillesse.

On doit reconnaître que le produit des recettes que l'on pouvait considérer à l'origine comme étant affecté au Fonds national de solidarité, est très inférieur aux crédits qui, depuis quelques années, sont ouverts au chapitre 46-96 du budget des Charges communes. Le tableau ci-après fait apparaître la comparaison entre le produit de ce chapitre et celui de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur :

DESIGNATION	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Taxe différentielle sur les véhicules à moteurs	532,5	600,8	653,9	698,2	771,4	821,4	(1) 957	1.010
Chapitre 46-96 du budget des charges communes.	884,29	1.214,29	1.282,29	1.429,99	1.221,14	1.322,44	2.160,44 (2)	2.081,44

(1) Plus 395 millions résultant de la majoration exceptionnelle.

(2) Dont 415 millions de francs ouverts par la loi de finances rectificative du 30 juillet 1968.

On doit rappeler que la Commission Laroque avait estimé en 1962 qu'il y avait lieu d'instituer en faveur des personnes âgées les plus défavorisées une allocation vieillesse minimum dont le montant devait représenter à peu près la moitié du salaire minimum interprofessionnel garanti.

L'objectif préconisé par la Commission Laroque avait donc été pratiquement atteint à compter de l'année 1967. Mais l'augmentation du salaire minimum interprofessionnel garanti décidée en juin dernier, qui a porté le salaire horaire de 2,22 F à 3 F et le salaire annuel qui en résulte de 4.618 F à 6.240 F, a fait redescendre brutalement à 40 % le pourcentage que représente l'avantage minimum annuel par rapport au salaire annuel des personnes rémunérées au S. M. I. G.

Cette situation doit être modifiée et il faut prendre garde à ce que la prochaine augmentation du salaire minimum n'accroisse pas encore l'écart qui existe désormais entre les salaires les plus modestes et le montant du minimum garanti en faveur des personnes âgées, qui subissent autant que les autres, et plus durement peut-être, les augmentations du coût de la vie.

Il convient d'insister vivement pour que les personnes âgées les plus défavorisées ne soient pas les victimes d'une évolution dont elles ne peuvent que subir les conséquences.

LA SECURITE SOCIALE

La situation financière de tous les régimes de sécurité sociale demeure extrêmement préoccupante, qu'il s'agisse du régime général et, plus encore peut-être, des régimes spéciaux. Cette situation est essentiellement due à la constante progression des dépenses de l'assurance maladie.

Le compte d'exploitation prévisionnel établi pour l'année au début de 1968, pour le régime général, était optimiste, puisqu'il laissait espérer un excédent de recettes de 360 millions de francs. Toutefois, la réduction de cinq points du ticket modérateur apportée par le décret du 18 juin 1968 et les modifications acceptées par le Gouvernement lors du débat de ratification des ordonnances (ticket modérateur de 20 % pour les bénéficiaires du F. N. S. ; exonération pour les longues maladies ; réduction de la participation en cas d'hospitalisation ; cures thermales), représentent une dépense supplémentaire de l'ordre de 206 millions de francs.

La majoration de 100 F de l'A. V. I. S., avancée du 1^{er} octobre au 1^{er} juillet, représente par ailleurs une charge de 37 millions de francs (en partie compensée par les crédits ouverts par la loi de finances rectificative).

Enfin, la majoration de 5,5 % du salaire de base servant au calcul des allocations familiales représente une charge supplémentaire de 264 millions de francs.

Le coût d'ensemble de ces mesures représenterait donc une surcharge de l'ordre de 507 millions de francs.

En compensation, l'augmentation de la masse salariale entraîne des recettes plus importantes, dont on chiffre la majoration à environ 10,8 %.

A l'Assemblée Nationale, M. Rivain, rapporteur général, tire de ces chiffres des conclusions optimistes pour l'équilibre de 1968. « Compte tenu de cette évolution, la situation de 1968 se présenterait de façon assez satisfaisante : les recettes supplémentaires permettant de couvrir très largement les dépenses nées des accords

de Grenelle ou de la ratification des ordonnances ; seul, le compte maladie risque d'être, en fin d'année, déséquilibré. » Les prévisions du compte d'exploitation pour 1969 font ensuite apparaître un excédent global de 312 millions. Mais il corrige cette prévision par les répercussions attendues de l'augmentation des tarifs médicaux et du prix de journée des hôpitaux et il chiffre alors, hypothèse aléatoire, le déficit global envisagé pour le régime général à environ 700 millions de francs.

Lors de son audition par notre commission, M. Maurice Schumann a déclaré : « Nous avons enfin le devoir d'aborder de front la question des dépenses d'assurance maladie du régime général. Celles-ci s'élevaient, en 1965, à 13.800 millions de francs. Elles atteindront l'an prochain 23.000 millions, soit 20 milliards de francs constants de plus, ou plus de 50 % d'augmentation. En 1967, le déficit avait atteint un niveau absolument insupportable de 300 milliards d'anciens francs. Il était tombé à 300 millions à la suite de l'ensemble des mesures, pas très agréables, qui avaient été prises. *L'an prochain, il sera, suivant ces hypothèses, légèrement inférieur ou légèrement supérieur à un milliard*, selon que le relèvement du plafond de cotisation interviendra entièrement dès 1969 ou sera réparti sur deux années. La première hypothèse étant légale est, par conséquent, la plus vraisemblable...

« Si nous n'entendons combler ce déficit, ni par l'utilisation des excédents des caisses d'allocations familiales, ni par des subventions directes de l'Etat, il nous faut faire preuve d'imagination ! » (1)

La conclusion provisoire du ministre semble être de rechercher un accroissement des ressources par une taxation affectée particulière aux activités elles-mêmes génératrices de dépenses de santé, en particulier à l'alcoolisme.

*

* *

(1) Il est bien évident que notre commission souhaite très vivement que le solde positif des crédits affectés aux prestations familiales serve exclusivement à majorer ces prestations et non à compenser le déficit de l'assurance maladie qui n'ont pas réellement suivi l'évolution du coût de la vie — ni surtout bénéficié de l'expansion — malgré les deux revalorisations (4,5 % à compter du 1^{er} février et 5,5 % à compter du 1^{er} juillet) que nous avons exceptionnellement connues cette année.

Mais, lorsque l'on parle du déficit de la Sécurité sociale il faudrait savoir de quoi on parle et parler le même langage.

En premier lieu, ce déficit est factice parce que, et on ne le répétera jamais assez, on fait supporter au régime général des charges qui, normalement, ne lui incombent pas.

Cette politique a été inaugurée par les ordonnances de 1958 qui ont supprimé la prise en compte par l'Etat des dépenses effectuées au titre du Fonds national de solidarité. Cette mesure n'affectait que le seul régime général, l'Etat continuant à couvrir les dépenses correspondantes pour les non-salariés.

Puis, l'article 2 de la loi du 31 juillet 1959 a organisé la participation financière des organismes de Sécurité sociale à l'équipement sanitaire et social. Or, il nous paraît parfaitement irrationnel que ce soient des cotisations prélevées sur les salaires qui servent à financer les hôpitaux... Mais à l'époque, la Sécurité sociale était excédentaire !

En décembre 1962, le Gouvernement profitait de la loi de finances pour mettre au compte du régime général le déficit du régime des salariés agricoles. Puis, par la loi de finances pour 1964 il transférait sur le régime général le déficit du régime minier pour les assurances vieillesse et les accidents du travail. Peu à peu s'accroissaient ainsi les charges indues de la Sécurité sociale qui représentaient en 1964 près de 2 milliards et demi de nouveaux francs. C'est à ce moment que commence la campagne alarmiste sur le prétendu déficit de la Sécurité sociale qui fut l'un des principaux prétextes invoqués à l'appui de la demande des pouvoirs spéciaux en mai 1967.

M. Rivain fait très justement ressortir la part inadmissible dans cet apparent déficit qui revient à la charge que représente pour le régime général des salariés de l'industrie et du commerce la prise en compte du déficit du régime des salariés agricoles. Il la chiffre à 1.344 millions en 1968 et l'évalue à 1.328 millions pour 1969.

Il faut toutefois noter que la très forte revalorisation du S. M. A. G., accordée en conséquence des accords de Grenelle, se répercutera massivement sur le produit des cotisations et aura un effet bénéfique sur la situation financière de cette branche de la sécurité sociale.

En second lieu, il faut admettre une fois pour toutes un certain nombre d'évidences : notre époque connaît des progrès scientifiques considérables, la recherche s'intensifie dans le monde entier, les progrès techniques (pensons par exemple aux greffes d'organes) occasionnent un accroissement considérable des dépenses de santé, l'allongement de la vie est aussi générateur de dépenses car les vieillards requièrent beaucoup de soins, enfin les Français ont appris à mieux se soigner et l'on ne peut qu'y applaudir.

Il faut donc admettre une fois pour toutes que les charges de l'assurance maladie iront chaque année en s'amplifiant, c'est le contraire (post-maladie) qui serait anormal. C'est une idée primordiale qui doit s'imposer quand on parle du budget de la Sécurité sociale et en corollaire il faut cesser aussi une fois pour toutes, dès qu'on parle de déficit, d'accuser — c'est si facile :

- le corps médical ;
- les pharmaciens et les laboratoires ;
- et les prix de journées hospitaliers.

Pour ce qui est de la profession médicale, il y a eu à un moment un indice qui ne trompe pas : il devient actuellement de plus en plus difficile de trouver des successeurs à nos médecins de campagne. Les médecins âgés ne sont pas remplacés. Il y a là un danger que nous nous devons de signaler.

Quant aux laboratoires, j'entends à leur sujet volontiers parler de nationalisation comme grand remède à tous nos maux. C'est une idée pour moi assez simpliste car on oublie :

- qu'une très grosse partie de la recherche médicale est faite par les laboratoires, à très grands frais ;
- que la nationalisation transformerait sans doute des bénéfices en un déficit qu'il faudrait combler.

Quant aux pharmaciens, nous voulons dire avec force qu'avant de les accuser ne conviendrait-il pas que le gouvernement fit son *mea culpa*. Nous insistons sur le fait que les médicaments, dont on se plaint qu'ils sont chers, sont frappés du taux de T. V. A. dit normal, c'est-à-dire 16,66 % à incidence 20 %, qu'ils sont donc une source de bénéfices pour l'Etat qui ne leur applique le même taux de T. V. A. que pour le whisky. Nous estimons qu'il y a une certaine hypocrisie à parler de médicaments chers et à ne pas commencer à leur appliquer le taux réduit de 6 %, ce dont est

victime la Sécurité sociale. Le remarquable rapport récemment présenté par M. le professeur de Vernejoul au Conseil économique souligne tout particulièrement cette anomalie.

Bien sûr, il faut au maximum rechercher des économies :

- vers les médecins, en cherchant leur collaboration contre l'absentéisme et contre une prescription abusive, contre les séjours hospitaliers prolongés ;
- vers les laboratoires, en revoyant notamment les problèmes du conditionnel et la multiplicité des spécialités similaires, et peut-être une publicité particulièrement onéreuse ;
- vers les pharmaciens : c'est déjà fait puisqu'ils ont accepté une ristourne de 2,5 % au profit de la Sécurité sociale.

Mais le véritable problème auquel il faudra bien s'attaquer, c'est le problème des recettes et de leur assiette.

Les recettes sont actuellement assurées par les cotisations sur les salaires. Cela était admissible au début quand l'idée première était une idée de péréquation de grande mutuelle entre tous les salariés du commerce et de l'industrie. Mais actuellement la Sécurité sociale s'apparente beaucoup plus à un service mutualiste national et alors les recettes basées sur ces seuls salaires conduisent à une impasse et à une injustice.

A une impasse, car les dépenses croissant sans cesse on ne pourra indéfiniment augmenter des charges qui pèsent lourdement sur toutes les industries et qui les empêchent d'être compétitives. En voulons-nous un exemple ? Des six pays du Marché commun, la Sécurité sociale française est celle qui est la moins aidée par les fonds publics. En 1965, la Sécurité sociale était aidée par l'État en France pour 6,7 % contre 22 % en Belgique, 22,1 % en Allemagne et maintenant environ 22 % en Italie. La part des charges sociales en France laissée aux entreprises est donc considérable : 67,8 % contre 36,4 % en Allemagne.

Nous souhaitons que l'État poursuive et intensifie la politique, qui avait inspiré certaines dispositions des ordonnances de 1967, de reprise au compte du budget de ces charges indûment supportées par la sécurité sociale. Rien de semblable ne nous est annoncé pour 1969.

C'est aussi un système injuste puisque, s'agissant actuellement d'un véritable service de péréquation nationale, *le poids des cotisations reste essentiellement supporté par les industries dites de main-d'œuvre.*

L'injustice de ce système est tellement évidente que M. le Ministre Maurice Schumann nous a expliqué que le Gouvernement avait essayé et continuerait d'essayer d'y parer. Je veux parler ici de la taxe de 3 % instituée l'an dernier sur les contrats d'assurance, taxe reversée à la Sécurité sociale et de la nouvelle taxe qu'il est envisagé de créer sur la consommation d'alcool.

Certes, l'alcoolisme entre pour une part considérable dans les dépenses de la Sécurité sociale.

Certes les hôpitaux psychiatriques sont emplis d'alcooliques et d'enfants d'alcooliques. Certes beaucoup d'accidents du travail sont dus à l'alcoolisme.

Suivant cette analyse, nous pensions qu'il était normal que la Sécurité sociale fût soulagée d'une partie des frais qui lui incombent du fait de l'alcoolisme. Il ne semble pas que ce soit la mesure envisagée.

Mais pourquoi s'arrêter en si bon chemin et ne retenir que les accidents de la route et l'alcool ?

Pourquoi pas le tabac qui favorise l'infarctus et le cancer du poumon ? Pourquoi pas les baignades avec la poliomyélite ou les chocolats nocifs à la cellule hépatique ?

Nous pensons que c'est une très grave erreur d'orientation que de vouloir compartimenter ces maladies et nous croyons que c'est une faute, à une époque où la fiscalité est devenue véritablement insupportable, d'employer de tels arguments pour créer des impôts indirects ou des taxes supplémentaires. L'Etat perçoit sur l'essence, sur l'alcool, sur le tabac des taxes suffisamment élevées pour qu'une partie puisse en être prélevée et reversée à la sécurité sociale. Mais, de grâce, n'envisageons pas de taxe supplémentaire sur l'alcool. Nous pénaliserions injustement vignerons et consommateurs, sans pour autant faire reculer l'alcoolisme.

Le vrai problème est de savoir si l'on est prêt à fiscaliser en partie le budget de la Sécurité sociale.

Les régimes spéciaux dont le déficit est infiniment plus important — tant en valeur absolue qu'en valeur relative — que celui du régime général doivent être repensés et insérés dans un régime de protection sociale global, qui soit véritablement à base de solidarité nationale. Il ne saurait être question de revenir sur l'acquit, mais il faut harmoniser et établir un équilibre entre les possibilités nationales et l'impérieuse nécessité de protéger chaque citoyen.

Votre commission, enfin, désire souligner avec force combien serait souhaitable que soit enfin ébauchée une politique sociale européenne qui mette nos entreprises sur un pied d'égalité avec leurs concurrents du Marché commun et qui permette d'orienter la législation à venir en fonction d'options acceptées par l'ensemble des gouvernements de l'Europe des Six.

QUESTIONS POSÉES PAR LA COMMISSION

Votre commission a posé, en ce qui concerne la Sécurité sociale, un certain nombre de questions à M. le Ministre des Affaires sociales. Nous les reproduisons ci-dessous avec les réponses qui nous ont été fournies.

*

* *

Question. — Quels sont les résultats financiers des différents postes du régime général de la Sécurité sociale pour l'année 1967 ?

Réponse. — Résultats d'ensemble du régime général de Sécurité sociale pour 1967 (en millions de francs). — Résultats provisoires :

	ANNEE 1967		
	Recettes.	Dépenses.	Solde.
<i>Assurances sociales :</i>			
Régime général	26.416	29.035	— 2.619
Salariés agricoles	998	1.767	— 769
<i>Accidents du travail.</i>	4.493	4.530	— 37
<i>Prestations familiales :</i>			
Salariés du régime général.....	14.307	12.978	+ 1.329
Salariés agricoles	711	1.033	— 322
Employeurs et travailleurs indépendants	1.208	1.094	+ 114
Total	48.133	50.437	— 2.304
Subvention de l'Etat (1).....	»	»	+ 2.900
Solde	»	»	+ 596

(1) Avances du Trésor transformées en subvention par le décret n° 67-1197 du 22 décembre 1967 portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 1967.

*

* *

Question. — Quels sont les résultats financiers des différents postes du régime général de la Sécurité Sociale pour 1967, si l'on en exclut les recettes et les dépenses qui ont été mises au compte du régime général depuis 1958 et qui ne se rapportent pas à la protection des seuls salariés du régime général de l'industrie et du commerce ?

Réponse. — Les recettes et les dépenses mises au compte du régime général depuis 1958 et qui ne se rapportent pas à la protection des seuls salariés du régime général de l'industrie et du commerce peuvent être chiffrées comme suit pour l'année 1967 :

1° *Allocations supplémentaires* servies aux ressortissants du régime général (ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958) ; dépense totale : 833,59 millions de francs.

2° *Déficit du régime des salariés agricoles* imputé au régime général par l'article 9 de la loi de finances pour 1963 :

a) *Assurances sociales :*

— Recettes	998 millions de francs.
— Dépenses	1.767
— Déficit	769

b) Prestations familiales :

— Recettes	711 millions de francs.
— Dépenses	1.033
— Déficit	322

soit une charge nette totale de 1.091 millions de francs pour le régime général.

3° *Compensation du régime spécial des mineurs* mise à la charge du régime général par la loi de finances pour 1964 :

- Vieillesse : 633,12 millions de francs ;
- Accidents du travail : 349,34 millions de francs.

4° *Surcompensation non démographique des prestations familiales* (ordonnance du 30 décembre 1958) : 80 millions de francs.

Les charges susvisées se sont ainsi réparties, en 1967, entre les trois législations :

— Assurances sociales.....	2.236 millions de francs.
— Accidents du travail.....	349
— Prestations familiales (salariés).....	402

Total 2.987 millions de francs.

Certaines de ces charges correspondent à une compensation justifiée par le déséquilibre démographique de régimes spéciaux par rapport au régime général (diminution du nombre de salariés agricoles et de salariés du régime minier).

*
* *

Question. — Quel est le bilan pour 1966 et 1967 de chacun des principaux régimes spéciaux (exploitants agricoles, mines, S. N. C. F., marins, etc.), ainsi que du Fonds de surcompensation des prestations familiales — des régimes de vieillesse des non-salariés — du Fonds de retraite des ouvriers de l'Etat, etc. ?

Réponse. — Les chiffres cités sont ceux du budget social de la nation 1968, ils sont indiqués en millions de francs.

1. Régime des exploitants agricoles.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations, taxes, subventions.....	5.150,39	5.553,10
<i>Dépenses.</i>		
Prestations maladie, maternité, invalidité.....	1.216,34	1.404,50
Prestations vieillesse	1.682,92	1.946,80
Prestations familiales	1.466,92	1.517,20
Divers	543,05	633,30
Total	4.909,23	5.501,80
Solde	+ 241,16	+ 51,30

2. Régime des mines.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations	1.056,30	1.104,50
Contributions de l'Etat.....	588,08	648,00
Versement du régime général.....	407,43	446,00
Divers	13,94	10,00
Total	2.065,75	2.208,50
<i>Dépenses.</i>		
Assurance maladie.....	482,86	534,00
Assurance vieillesse et invalidité.....	1.175,44	1.256,00
Accidents du travail.....	426,98	472,50
Total	2.085,28	2.262,50
Solde	— 19,53	— 54,00

3. Régime social des agents de l'Etat.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Caisse militaire de sécurité sociale.....	358,14	381,10
Fonds spécial de retraites des ouvriers de l'Etat.....	475,90	568,90
I. P. A. C. T. E. (1).....	26,21	28,25
I. G. R. A. N. T. E. (2).....	92,06	105,70
Autres prestations sociales.....	10.762,44	11.933,21
Total	11.714,75	13.017,16
<i>Dépenses.</i>		
Caisse militaire de sécurité sociale.....	400,43	444 »
Fonds spécial de retraites des ouvriers de l'Etat.....	467,87	538,33
I. P. A. C. T. E.....	10,60	11,92
I. G. R. A. N. T. E.....	20,04	27,34
Pensions civiles et militaires.....	7.735,81	8.637,99
Prestations familiales	1.814,80	1.948,01
Autres avantages sociaux.....	1.212,03	1.347,21
Total des dépenses.....	11.661,38	12.954,80
Solde	+ 53,37	+ 62,36

(1) Institution de prévoyance des agents contractuels et temporaires de l'Etat.

(2) Institution générale de retraites des agents non titulaires de l'Etat.

4. Agents des collectivités locales.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations et recettes diverses.....	1.867,27	2.015,67
<i>Dépenses.</i>		
Pensions de vieillesse.....	1.008,81	1.120,30
Prestations familiales	524,96	551,21
Autres prestations sociales.....	360,06	460,56
Total	1.893,83	2.132,07
Solde	— 26,56	— 16,40

5. Société nationale des chemins de fer français.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Régime de retraites et de prévoyance.....	3.104,87	3.306,46
Autres prestations sociales.....	1.002,02	1.023,86
Total	4.106,89	4.330,32
<i>Dépenses.</i>		
Régimes de retraite et de prévoyance.....	3.137,46	3.384,59
Autres prestations sociales.....	1.002,02	1.023,86
Solde	4.139,48	4.408,45
Solde	— 32,59	— 78,13

6. Régie autonome des transports parisiens.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations du régime de retraites et de prévoyance.....	376,47	397,05
Autres prestations sociales.....	101,66	107,54
Total	478,13	504,59
<i>Dépenses.</i>		
Régime de retraite et de prévoyance.....	374,56	394,34
Autres prestations sociales.....	101,66	107,54
Total	476,22	501,77
Solde	+ 1,91	+ 2,82

7. Industries électriques et gazières.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations du régime de retraite et de prévoyance.....	831,30	950,78
Autres prestations sociales.....	415,32	438,24
Total	1.246,62	1.389,02
<i>Dépenses.</i>		
Régime de retraite et de prévoyance.....	831,30	950,78
Autres prestations sociales.....	415,32	438,24
Total	1.246,62	1.389,02
Solde	»	»

8. Caisse de retraites des petits cheminots.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations et subventions.....	175,23	181,86
<i>Dépenses.</i>		
Pensions de vieillesse et gestion.....	172,12	185,32
Solde	+ 3,11	— 3,46

9. Banque de France.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Régime de retraites et de prévoyance.....	107,43	116,39
Autres prestations sociales.....	46,62	50,56
Total	154,05	166,95
<i>Dépenses.</i>		
Régime de retraite et de prévoyance.....	107,43	116,39
Autres prestations sociales.....	46,62	50,56
Total	154,05	166,95
Solde	»	»

10. Caisse de retraite des théâtres nationaux.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations et contributions de l'Etat.....	10,83	10,89
<i>Dépenses.</i>		
Pensions de vieillesse et gestion.....	9,60	10,18
Solde	+ 1,23	+ 0,71

11. Compagnie générale des eaux.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Régime de retraites et de prévoyance.....	22,14	22,83
Autres prestations sociales.....	4,63	4,84
Total	26,77	29,67
<i>Dépenses.</i>		
Régime de retraites et de prévoyance.....	22,18	24,22
Autres prestations sociales.....	4,63	4,84
Total	26,81	29,06
Solde	— 0,04	+ 0,61

12. Régime de retraites et de prévoyance des marins.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations	205,01	212,40
Subventions de l'Etat.....	310,87	326,17
Recettes diverses	9,19	12,50
Total	525,07	551,07
<i>Dépenses.</i>		
Prestations maladie et invalidité.....	164,24	184,40
Pensions de vieillesse.....	379,30	407,00
Divers	16,87	20,24
Total	560,41	611,64
Solde	— 35,34	— 60,57

13. Caisse de retraites et de prévoyance des clercs de notaire.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations et recettes diverses.....	103,55	114,74
<i>Dépenses.</i>		
Prestations maladie et invalidité.....	28,18	36,29
Pensions de vieillesse.....	66,31	69,33
Gestion et dépenses diverses.....	8,57	9,12
Total	103,06	114,74
Solde	+ 0,49	»

14. Caisse de retraites des professions industrielles et commerciales.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations et revenus des fonds placés.....	1.054,50	1.210,00
<i>Dépenses.</i>		
Prestations et gestion.....	923,87	1.103,00
Solde	+ 130,63	+ 107,00

15. Caisse de retraites des professions artisanales.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations et revenus des fonds placés.....	520,99	568,00
<i>Dépenses.</i>		
Prestations et gestion.....	515,85	557,00
Solde	+ 5,14	+ 11,00

16. Caisse de retraites des professions libérales.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Cotisations et revenus des fonds placés.....	356,32	413,99
<i>Dépenses.</i>		
Prestations et gestion.....	223,11	265,60
Solde	+ 133,21	+ 148,39

17. Fonds spécial des exclus.

	1966	1967
<i>Recettes.</i>		
Contribution des organismes comprise ci-dessus dans les dépenses de vieillesse	477,75	556,08
<i>Dépenses.</i>		
Allocations de vieillesse et gestion.....	370,55	403,11
Solde	+ 77,20	+ 152,97

18. Fonds de surcompensation des prestations familiales.

	1966	1967
a) Versement des régimes débiteurs du Fonds national de surcompensation (portés en dépenses diverses dans les comptes des régimes et en recettes diverses dans le compte du Fonds de surcompensation)	408,00	336,00
b) Versement du Fonds national de surcompensation aux régimes créanciers (portés en dépenses diverses dans le compte du Fonds et en recettes diverses dans les comptes des régimes) ..	758,00	713,00

Question. — Quelles mesures ont été prises pour l'assainissement de la situation financière des régimes spéciaux et pour leur uniformisation ?

Réponse. — La loi du 17 janvier 1948 a institué, en faveur des travailleurs non salariés, une organisation autonome d'allocation de vieillesse pour chacun des quatre groupes de professions artisanales, industrielles et commerciales, libérales et agricoles.

Au cours de cette période de vingt années, ont évolué la situation démographique de ces régimes, les structures des professions et les statuts juridiques des entreprises. Aussi, est-il apparu nécessaire de prévoir de nouvelles dispositions d'ordre financier pour les régimes du secteur non agricole.

Les dispositions résultant de l'ordonnance du 23 septembre 1967 sont :

- d'une part, l'institution d'une contribution de solidarité à la charge de tout dirigeant de société qui, depuis le 1^{er} janvier 1968, demande son inscription au registre du commerce soit en qualité de président ou directeur général, ou membre du directoire, soit en qualité de gérant répondant aux conditions prévues à l'article L. 242-8^o du code de la sécurité sociale (art. 21 de l'ordonnance) ;
- d'autre part, l'organisation d'une surcompensation financière entre le régime de l'artisanat et celui de l'industrie et du commerce (art. 26 et suivants).

En outre, à l'intérieur de chacun des régimes en cause, doivent être prises des mesures tendant à un assainissement de leur situation respective.

C'est ainsi que, dans le cadre des professions artisanales, sera publié prochainement un décret instituant, à partir du 1^{er} janvier 1969, un système de cotisations obligatoires proportionnelles aux revenus professionnels non salariés des assujettis. Le pourcentage moyen du prélèvement sera de l'ordre de 10,50 %, taux ramené à 9 % en moyenne pour les revenus les plus faibles inférieurs à 3.000 F, mais porté à 11,50 % pour un revenu de 27.500 F.

Le rendement moyen attendu de ce nouveau mode de fonction des cotisations est de 23,3 points par ressortissant en 1969, au lieu de 18,2 points actuellement.

Les ressources ainsi dégagées permettent de prévoir pour l'année 1969 une légère diminution de la valeur du point de cotisation (53 F au lieu de 55 F en 1968) et une augmentation de 6 % de la valeur du point de retraite.

Ce nouveau système de financement doit permettre de mieux asseoir la solidarité générale du groupe des professions artisanales.

1. Mines.

Au 31 décembre 1966, le déficit cumulé était de l'ordre de 48 millions de francs ; le déficit de l'année 1967 est de l'ordre de 30 millions de francs ; celui de l'année 1968 est évalué à 50 millions et le déficit prévisible pour l'année 1969 est de l'ordre de 110 millions de francs.

Dès 1965 des propositions avaient été présentées à M. le Premier Ministre par le Département du Travail en vue de provoquer des décisions à un échelon élevé sur les mesures à prendre soit en matière de trésorerie, soit dans le domaine des règles de la compensation interne entre les organismes des divers échelons local, régional ou national, soit le taux des cotisations.

Sur ce dernier point, le taux de la cotisation de l'exploitant a été, à compter du 1^{er} août 1966, porté de 8 à 8,75 %, augmentation équivalant à celle intervenue dans la plupart des régimes ; à compter du 1^{er} octobre 1967 le taux de la cotisation de l'exploitant a été élevé à 10,75 %, dont 2 % sur la totalité des salaires. La cotisation maladie des travailleurs est demeurée fixée à 4 % sans dé plafonnement

partiel, le Gouvernement ayant estimé devoir renoncer à une mesure de cet ordre en faveur de la population minière malgré la proposition de déplafonnement proposée par le Département du Travail.

Les instances délibérantes de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines ont établi un certain nombre de propositions qui ont été communiquées aux divers Départements ministériels. Plusieurs solutions ont été suggérées : intervention de l'Etat par voie de surcompensation, institution d'une taxe sur les produits minéraux extraits ou importés, supportée par les entreprises utilisatrices des matières premières, augmentation de la contribution patronale.

Ces diverses hypothèses soulèvent les unes et les autres des objections sérieuses, il semble qu'il soit, dès à présent, exclu d'accroître la charge du régime général ; la taxe sur les produits minéraux, telle qu'elle est suggérée par la C. G. T. en particulier, rencontre l'opposition au Ministère des Finances ; l'augmentation de la cotisation patronale irait, d'une manière générale, dans le régime minier, à l'encontre des dispositions adoptées ces dernières années pour alléger globalement les charges des entreprises minières afin de les rendre compétitives et de les rendre équivalentes globalement pour la maladie, la vieillesse et les accidents du travail, à celles des employeurs du régime général. Reste l'intervention de l'Etat par voie de contribution inscrite au budget ou la fiscalisation d'une partie des recettes.

Les solutions à apporter sont évidemment liées à celles qui pourraient être apportées aux problèmes du financement de la branche maladie du régime général mais il n'en demeure pas moins que la situation du régime minier est aggravée par la récession et par le vieillissement de la population.

Les pouvoirs publics ont témoigné de leur attention au régime minier en accordant au cours de la présente année une avance de 50 millions de francs qui ne peut cependant être considérée que comme un palliatif.

*
* *

L'équilibre financier de l'assurance vieillesse du régime minier de sécurité sociale est assuré grâce à une participation grandissante de la collectivité nationale aux charges de cette branche d'assurance, qu'il s'agisse de l'Etat ou, depuis 1964, de la participation du régime général (intervention de la loi de finances pour 1964 instituant une compensation interprofessionnelle avec le régime général pour les branches vieillesse et accidents du travail.

2. R. A. T. P. - S. N. C. F.

1° Assurances maladie-maternité invalidité (soins).

Les régimes spéciaux de la R. A. T. P. et de la S. N. C. F. caractérisent, en ce qui concerne la couverture des agents et de leurs familles contre les risques maladie invalidité (soins) maternité, par la juxtaposition d'un service médical intéressant les agents en activité et fonctionnant dans le cadre de l'entreprise et d'une caisse de coordination (R. A. T. P.) ou de prévoyance (S. N. C. F.) qui assurent le service des prestations en nature aux ayants droit des agents en activité ainsi qu'aux retraités et à leur famille.

Il est donc difficile de donner une vue d'ensemble de ces régimes par comparaison avec le régime général, et notamment sous l'angle des mesures d'assainissement qui auraient pu être prises dans ce secteur particulier au cours des dernières années.

Toutefois, il convient de préciser que ces régimes sont tenus de servir des prestations au moins équivalentes à celles du régime général et que, s'agissant par exemple de la caisse de coordination de la R. A. T. P., les prestations en nature des

assurances maladie maternité invalidité (soins) sont servies dans les mêmes conditions et aux même taux que ceux prévus par la législation générale applicable aux assurés sociaux des professions non agricoles. En conséquence, les dispositions restrictives qui ont pu intervenir dans le régime général, notamment s'agissant du taux de participation des assurés aux dépenses de l'assurance maladie, ont été automatiquement appliquées dans le régime de la R. A. T. P.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que ces régimes de même que le régime général se heurtent à des difficultés dues à l'évolution continue de l'assurance maladie laquelle a tendance à accuser un écart sensible entre l'accroissement du coût des prestations et celui des recettes.

2° Assurance vieillesse.

Ces deux régimes connaissent des difficultés d'ordre démographique et de vieillissement qui ne leur sont pas particulières mais caractérisent l'ensemble des régimes spéciaux de retraites. En l'état actuel des choses le financement, en dehors des retenues effectuées sur la rémunération des agents et qui sont de l'ordre de 6 %, est en grande partie à la charge de l'entreprise.

3. *Marins.*

Le régime social des marins est géré par l'E. N. I. M., établissement public placé sous l'autorité directe du Ministre des Transports. Il comprend une caisse des retraites et une caisse générale de prévoyance des marins français et de leur famille qui, pour les remboursements en matière de soins de santé, applique le tarif de responsabilité du régime général (les mesures restrictives adoptées en 1967 avaient donc automatiquement été suivies par le régime des marins).

L'existence nominale des deux caisses n'altère pas l'unité budgétaire de l'E. N. I. M. Ce budget est alimenté par :

- des cotisations des salariés (assises sur des salaires forfaitaires non plafonnés) ;
- des contributions des armateurs ou employeurs (également assises sur les salaires forfaitaires) ;
- une subvention de l'Etat destinée à la Caisse des retraites mais qui ne suffit pas à assurer l'équilibre de l'ensemble du régime.

Les taux de cotisations de la Caisse générale de prévoyance ont subi un relèvement qui a pris effet au 1^{er} octobre 1967 s'agissant de la contribution patronale (12,75 % au lieu de 10,75 %, décret du 19 décembre 1967) et au 1^{er} décembre 1967 s'agissant de la cotisation des marins (4 % au lieu de 3,50 %).

Si la balance de la caisse des retraites est par définition équilibrée puisque la subvention de l'Etat a pour objet d'y pourvoir, par contre la Caisse de prévoyance, en dépit du relèvement de cotisations précité, accuse un déficit sensible. Au plan général, le déficit du budget de l'E. N. I. M. est actuellement couvert grâce à des avances du Trésor.

4. *Clercs et employés de notaires.*

Le régime des clercs et employés de notaires a toujours été équilibré dans son ensemble. Cependant le compte vieillesse se trouvant dans une situation difficile depuis plusieurs années, deux relèvements de cotisations ont été décidés : l'une a pris effet au 1^{er} août 1967 (décret du 22 juillet 1967). Il prévoyait un relèvement de la cotisation patronale de 0,75 % et de la cotisation ouvrière de 0,50 %. L'autre a pris effet au 1^{er} juin 1968 (décret du 13 mai 1968). Il porte majoration de la cotisation patronale de 2 % et de la cotisation ouvrière de 0,25 %.

Au total les augmentations ont donc été les suivantes depuis deux ans :

Part patronale : 2,75 %. — Part ouvrière : 0,75 %.

Les cotisations portent sur l'ensemble des rémunérations, sans plafonnement.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'assurance vieillesse, le conseil d'administration de la caisse a proposé aux pouvoirs de tutelle l'adoption de certaines mesures d'économie qui nécessitent une modification des textes à laquelle les ministères intéressés s'emploient actuellement, ces mesures concerneraient notamment le plafonnement des salaires pris en considération pour le calcul des pensions, la suppression de certaines bonifications pour services accomplis après l'âge d'ouverture du droit à pension, etc.

5. Régime de retraites des agents permanents des collectivités locales.

La Caisse nationale de retraites des agents permanents des collectivités locales dispose, comme principales ressources, du montant des retenues et contributions calculées en principe d'après les émoluments des agents en activité :

1° Une retenue de 6 % versée par les agents ;

2° Une contribution normale de 18 % à la charge des collectivités ;

3° Une contribution d'équilibre spéciale et exceptionnelle en cas d'insuffisance de ressources destinées à l'équilibre du régime et répartissant le montant du déficit entre les collectivités. Actuellement, cette répartition est faite entre les collectivités proportionnellement aux charges des pensions versées pendant l'année écoulée à leurs retraités respectifs.

Un projet de décret qui doit incessamment passer devant l'assemblée générale du Conseil d'Etat prévoit que désormais la contribution d'équilibre sera répartie non plus proportionnellement au montant des pensions servies à chaque collectivité mais proportionnellement à la différence entre ce montant et celui des cotisations versées, c'est-à-dire que cette subvention sera uniquement payée par les collectivités responsables du déficit à raison, pour chacune d'elles, de la part du déficit qui lui est imputable. Cette solution qui est plus équitable sera également plus efficace car, elle devrait permettre un recouvrement plus facile et plus rapide de la contribution, étant donné qu'elle concerne surtout les collectivités importantes (Ville de Paris). Par là même, elle semble de nature à assainir durablement la situation de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales.

*
* *

L'uniformisation des différents régimes spéciaux de sécurité sociale, quelque séduisante qu'en puisse être l'idée, ne serait pas sans soulever de très grandes difficultés tant en raison de la spécificité des différents régimes que de l'attachement des catégories professionnelles intéressées à ce qu'elles considèrent comme des droits acquis.

Toutefois c'est un objectif que l'Administration ne perd pas de vue chaque fois que des possibilités d'harmonisation s'offrent à elle sur des points précis.

*
* *

Question. — Est-il possible de connaître le montant de la somme que l'Etat percevra en 1968 au titre de la T. V. A. frappant les médicaments qui ont donné lieu à remboursement :

a) Par le régime général ;

b) Par les régimes spéciaux ?

Réponse. — Les ressources dégagées en 1968 par la taxe à la valeur ajoutée appliquée aux médicaments qui donnent lieu à remboursement par les divers régimes de Sécurité sociale ne pourront être calculées avec précision, par les services collecteurs de la taxe, qu'après publication du montant ventilé des dépenses de l'assurance maladie au cours de l'exercice considéré.

Néanmoins, il peut dès maintenant être indiqué que le total des dépenses en médicaments engagées par les assurés sociaux au titre du régime général s'est élevé au cours de l'année à environ 4.300 millions de francs, T. V. A. incluse.

*

* *

Question. — N'envisage-t-on pas de diminuer le taux de la T. V. A. frappant les produits pharmaceutiques, leur consommation croissante apportant paradoxalement à l'Etat des ressources accrues en même temps qu'elle grève lourdement les régimes de Sécurité sociale ?

Réponse. — Il peut être rappelé que, dans un avis du 9 octobre 1968 (*Journal officiel* C. E. S. du 24 octobre, p. 729), le Conseil économique et social préconisait notamment « une réduction directe des prix de vente au public et, corrélativement, des dépenses de la Sécurité sociale par l'application aux spécialités remboursables, en fonction de leur destination sanitaire, du taux réduit de T. V. A. de 6 % applicable aux produits de grande consommation, au lieu du taux actuel de 16,66 %... ». Cette réduction n'était envisagée que pour les seuls médicaments remboursables par les organismes de Sécurité sociale.

Quoi qu'il en soit, il faut noter que l'initiative d'une telle réforme ne peut, en raison de ses incidences directes sur le budget, incomber au Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales.

*

* *

Question. — Où en est le problème de la revision des méthodes et bases de fixation du prix de journée des établissements de soins et des maisons de retraites ?

Réponse. — La réforme des méthodes de fixation des prix de journée est actuellement au stade de l'enquête.

Les recherches en vue de dégager la solution la mieux adaptée aux finalités des services de santé s'effectuent dans plusieurs directions.

Il est trop tôt pour préjuger le résultat de ces investigations.

Par ailleurs, il est précisé que, indépendamment de la réforme de la réglementation en matière de fixation du prix de journée, il est procédé à une expérimentation, limitée actuellement à la région de Bretagne, aux fins de déterminer de nouvelles normes pour l'appréciation de la gestion économique et financière des établissements fonctionnant avec un prix de journée. L'année 1969 doit permettre d'approfondir l'étude de cette question et d'en tirer des règles générales pour l'ensemble des établissements concernés.

*

* *

Question. — Où en est la préparation des textes réglementaires relatifs à la prise en charge à 100 % des maladies de longue durée ou nécessitant une thérapeutique coûteuse — tant pour le régime général que pour le régime agricole et les régimes spéciaux ?

Réponse. — Le projet de décret en Conseil d'Etat relatif à la suppression de la participation aux frais servant de base au calcul des prestations en nature de l'assurance maladie des assurés atteints d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse a été examiné le 31 octobre 1968 par le Conseil d'Etat (section sociale).

Ce texte ainsi que le projet de décret simple fixant, en application du 3° du paragraphe I de l'article L. 286-1, la liste des affectations considérées comme comportant sans aucun doute possible un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse vont être soumis, dès réception de l'avis du Conseil d'Etat, au contreseing des Ministres intéressés ; il est à présumer dans ces conditions que leur publication devrait intervenir rapidement.

Ces textes s'appliquent aux assurés du régime général et aux bénéficiaires des législations sociales agricoles (c'est-à-dire salariés agricoles et A. M. E. X. A.).

*
* *

Question. — Où en sont les procédures d'inscription à la nomenclature générale des actes professionnels de la psychomotricité ? Dans l'hypothèse où le refus d'inscrire de tels actes à la nomenclature serait confirmé, n'est-il pas envisagé de supprimer le diplôme délivré par les Facultés de médecine afin d'éviter aux titulaires de ce diplôme la cruelle désillusion de se voir, en pratique, refuser l'exercice de leur profession faute d'une prise en charge par la Sécurité sociale ?

Réponse. — La Commission permanente de la nomenclature générale des actes professionnels, commission consultative qui siège auprès du département des Affaires sociales, saisie au cours de sa dernière réunion plénière de propositions tendant à l'inscription des traitements de rééducation psychomotrice de la nomenclature générale des actes professionnels, a estimé prématuré d'introduire cette méthode de traitement à la nomenclature, considérant qu'elle s'adresse le plus souvent à des enfants instables ou caractériels et relève pour une certaine part, sauf cas exceptionnel, beaucoup plus de la pédagogie que de la thérapeutique.

Il y a lieu de noter également que, si un certificat de psychomotricité a bien été créé et est délivré par certaines Facultés de médecine, la réglementation de la profession de rééducateur en psychomotricité demeure encore à l'étude, en liaison avec les services du Ministère de l'Education nationale. Il n'est donc pas envisagé de supprimer le diplôme de psychomotricité, mais au contraire de prendre les mesures qui s'imposent en vue de l'organisation de la profession.

Dès que les textes fixant les conditions d'exercice de la profession seront intervenus, la question de l'inscription à la nomenclature des traitements pratiqués par les rééducateurs en psychomotricité sera à nouveau examinée.

*
* *

Question. — Comment peut-on concilier la position du Gouvernement favorable à la création dans les établissements de soins de cliniques ouvertes et l'attitude de la Caisse nationale de l'assurance maladie (matérialisée par la lettre circulaire du 25 juillet 1968) qui refuse toute participation au financement tant de création que d'aménagement d'établissements comportant des cliniques ouvertes.

Réponse. — Le Conseil d'administration de l'ex-Caisse nationale de sécurité sociale avait adopté une position de principe défavorable au financement d'équipements hospitaliers publics lorsque l'hôpital comportait une clinique ouverte.

L'ex-Caisse nationale de sécurité sociale n'accordait en fait sa participation que lorsque l'hôpital public s'engageait à fermer progressivement la clinique ouverte dans un délai déterminé.

Le Conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés a examiné ce problème, notamment lors de sa séance du 26 mars 1968.

Après délibération, le Conseil d'administration a été d'avis de « maintenir le principe de non-participation au financement des établissements qui comportent des cliniques ouvertes ».

Le Conseil d'administration a en effet été d'avis que les fonds de la Sécurité sociale devaient être réservés à des investissements en faveur d'hôpitaux publics.

Il a considéré que les cliniques ouvertes dérogeaient aux règles de fonctionnement des hôpitaux publics sur plusieurs points.

a) Libre choix du praticien, celui-ci pouvant appartenir au corps médical privé ou bien au corps médical de l'établissement public.

b) Fixation des honoraires par entente directe entre le praticien et les malades.

c) Paiement direct des honoraires au praticien.

Ces dérogations permettent aux praticiens de ville d'utiliser des installations hospitalières financées grâce à l'aide des fonds publics et des fonds de la Sécurité sociale.

D'autre part, de nombreux abus auraient été constatés dans le fonctionnement des cliniques ouvertes, notamment dépassement des tarifs conventionnels et taux d'occupation supérieur au nombre de lits autorisé.

C'est donc une position de principe favorable à l'organisation hospitalière publique, et notamment au développement de la médecine à plein temps qu'a adopté le Conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

Toutefois, ce Conseil, tout en prenant une position de non-participation au financement des hôpitaux comportant des cliniques ouvertes se réserve d'apprécier dans chaque cas qui lui serait soumis la possibilité d'admettre une participation financière en faveur d'établissements qui maintiendraient temporairement en fonctionnement des cliniques ouvertes existantes.

Il convient de rappeler à cet égard, que la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés est un établissement public autonome auquel le Ministre des Affaires sociales ne peut imposer de décision en ce qui concerne sa participation au financement des établissements hospitaliers.

*

* *

Question. — Où en sont les études et les projets qui permettraient une harmonisation européenne de la protection sociale des travailleurs et du coût de cette protection ?

Une orientation peut-elle dès maintenant être décelée en matière d'évolution de cette protection et des modalités de son financement ?

Réponse. — Le titre III du Traité de Rome a posé les principes directeurs de la politique sociale de la Communauté économique européenne.

Son article 118 a défini les caractères généraux de l'action qui peut être menée sur le plan européen en matière sociale et, en particulier, dans les matières relatives à l'emploi, au droit du travail et aux conditions de travail, à la formation et au

perfectionnement professionnels, à la sécurité sociale, à la protection contre les accidents et les maladies professionnels, à l'hygiène du travail, au droit syndical et aux négociations collectives entre travailleurs et employeurs.

Dans ce domaine, la Commission de la Communauté économique européenne a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres ; elle doit agir en contact étroit avec ces Etats par des études, des avis et l'organisation de consultations, tant pour les problèmes qui se posent sur le plan national que pour ceux qui intéressent les organisations internationales.

Afin de réaliser cette collaboration, un accord est intervenu entre le conseil et la commission pour effectuer un certain nombre d'études.

Pour sa part, le Gouvernement français a insisté pour qu'il soit procédé à un examen systématique concernant l'opportunité, la nécessité et la possibilité d'harmoniser les notions et définitions dans les différents systèmes sociaux.

Les travaux qui ont été engagés sur cette base concernent notamment la sécurité sociale (essentiellement, mise au point de définitions communautaires) et le travail.

Ces études constituent une partie d'un programme arrêté par le conseil et la commission.

Mais ces travaux de rapprochement des différentes notions et concepts impliquent nécessairement des tâches de coordination et d'harmonisation dans le domaine des statistiques sociales ; à cet égard, le Gouvernement français a insisté sur la nécessité d'un développement des actions de l'Office statistique des Communautés européennes.

Mais, allant au-delà des simples actions de collaboration entre Etats membres et commission, certaines réglementations communautaires sont d'ores et déjà intervenues dans le domaine où le Traité de Rome en prévoyait la possibilité. Ces réglementations comportent essentiellement des règlements de portée générale, obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables sur le territoire de tout Etat membre et des directives qui lient tout Etat membre destinataire quant aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales leurs compétences quant aux moyens d'y parvenir.

Ces réglementations communautaires aboutissent soit à des mesures de coordination des législations nationales, soit à des mesures entraînant des modifications de ces législations, soit, enfin, à des mesures visant à rapprocher les législations.

Parmi les règlements entraînant une coordination des législations nationales, on doit citer surtout l'adoption, dès 1959, des règlements n° 3 et 4 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants ; ces règlements, d'ailleurs en cours de révision actuellement, ont institué un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes d'assurance prises en considération par les différentes législations nationales et le paiement des diverses prestations de sécurité sociale, soit aux intéressés eux-mêmes, lorsqu'ils résident sur le territoire d'Etat membre autre que le pays où ils étaient employés, soit aux ayants droit du travailleurs migrant demeurés dans le pays d'origine de ce travailleur.

Les réglementations entraînant des modifications des législations nationales visent essentiellement à abolir les entraves qui peuvent exister dans ces législations pour l'exercice de certains droits accordés aux ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne. On citera particulièrement les règlements en matière de libre circulation des travailleurs qui consacrent le droit de ceux-ci d'accepter librement tout emploi offert dans la Communauté. Depuis l'institution de la Communauté économique européenne deux règlements provisoires sont successivement intervenus en la matière ; le règlement pour la période définitive ainsi qu'une directive d'application ont été adoptés le 14 octobre 1968 par le Conseil.

Enfin, il existe sur le plan européen des réglementations fondées sur les articles 100, 101 et 102 du traité de Rome qui sont consacrées au rapprochement des législations.

L'article 100, notamment, prévoit l'adoption de directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun. Sur la base de cet article et dans le domaine social sont surtout intervenues des prescriptions relatives à la sécurité du travail.

C'est ainsi qu'une directive du Conseil a été arrêtée, le 17 juin 1967, en ce qui concerne les substances dangereuses et qu'une directive concernant le rapprochement des dispositions relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses est actuellement mise au point.

EXAMEN DU PROJET DE BUDGET EN COMMISSION

Votre Commission a entendu, le 7 novembre, M. Maurice Schumann, Ministre d'Etat aux Affaires sociales, Mlle Dienesch et M. Dumas, Secrétaires d'Etat, qui ont présenté le projet de budget du Ministère des Affaires sociales pour 1969.

Puis les ministres ont répondu aux interventions :

De M. *Guislain* :

- sur la réforme nécessaire des règles de calcul du prix de journée des hôpitaux et une meilleure utilisation des installations existantes ;
- sur la nécessité de reviser la carte hospitalière, de faciliter l'entrée dans les corps de personnels sanitaires des jeunes filles qui ont vocation d'infirmière, sans avoir toujours le niveau d'instruction actuellement requis ;
- sur les moyens qui permettraient de faire diminuer le nombre des demandes abusives d'aide sociale ;
- sur le problème des honoraires médicaux ;
- sur certains aspects du problème de l'alcoolisme.

De M. *Henriet* :

- sur l'opportunité de ne plus favoriser le développement des services de maternité ruraux ;
- sur l'abaissement de l'âge de la retraite pour les femmes ayant élevé plusieurs enfants ;
- sur la nécessité de mener rapidement à leur terme les études sur la coordination entre l'hospitalisation privée et l'hospitalisation publique ;

- sur la réforme des études médicales ; il a, à cette occasion, déploré la suppression de l'externat des hôpitaux et des épreuves orales de l'internat ; il a demandé au Ministre de prendre toutes mesures pour maintenir le niveau de la médecine hospitalière ;
- sur la propagande anti-alcoolique.

De M. *Menu* :

- sur les problèmes du financement de la Sécurité sociale ;
- sur l'opportunité de prendre rapidement en compte, en matière de retraites de la Sécurité sociale, les années de travail au-delà de la trentième ;
- sur la nécessité de réexaminer la politique des salaires des femmes et des jeunes, comme d'ailleurs la politique de l'emploi pour ces deux catégories, dont la situation est particulièrement défavorable.

De M. *Messaud*, rapporteur pour avis :

- sur la possibilité de rendre moins exigeantes les normes applicables aux constructions hospitalières ;
- sur la révision de la carte hospitalière ;
- sur le calcul du prix de journée des hôpitaux ;
- sur la lutte contre les pollutions atmosphériques ;
- sur d'éventuelles modifications du statut des centres régionaux anticancéreux ;
- sur les perspectives de création d'une Caisse nationale de l'Équipement hospitalier.

De M. *Souquet* :

- sur l'emploi des jeunes ;
- sur l'inopportunité qu'il y aurait à accroître la surcharge fiscale des viticulteurs.

De M. *Viron* :

- sur le produit de la taxe sur les véhicules à moteur ;
- sur les problèmes de l'industrie pharmaceutique et du prix des produits ;
- sur le mauvais fonctionnement, trop souvent constaté, du contrôle médical scolaire ;
- sur l'augmentation du chômage et du nombre des fermetures d'entreprises.

De Mme Cardot :

- sur la possibilité de prolonger le bénéfice de la Sécurité sociale aux enfants de plus de vingt ans poursuivant certaines études ;
- sur la situation des handicapés adultes et la nécessité de développer le réseau des ateliers protégés ;
- sur les besoins très importants en matière de foyers de jeunes travailleurs ;
- sur la situation des auxiliaires médicaux ;
- sur la nécessité de permettre enfin aux ascendants de guerre de bénéficier de la Sécurité sociale ;

De M. Darou :

- sur l'emploi des jeunes, la nécessité d'assouplir en leur faveur les règles sur l'aide aux chômeurs et de favoriser la réinsertion professionnelle de ceux qui ont fait des stages pour obtenir une meilleure qualification ;

De M. Marie-Anne :

- sur l'urgence qu'il y aurait à assurer rapidement la couverture sociale des exploitants agricoles et des non-salariés dans les Départements d'Outre-Mer et à venir en aide aux chômeurs de ces départements ;
- sur l'absence de toute politique en faveur des handicapés dans les Départements d'Outre-Mer ;
- sur la mauvaise organisation du recrutement du personnel médical des hôpitaux dans ces mêmes départements.

Puis, le 19 novembre, la Commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Messaud et de celui qu'elle m'avait confié.

Sur le plan de l'emploi, du travail et de la Sécurité sociale :

— M. Viron a fait observer que les crédits du Ministère des Affaires sociales n'avaient été majorés de 40 % en deux ans qu'en raison de l'évolution défavorable du marché de l'emploi et que la situation actuelle aurait été infiniment plus grave si la prolongation de deux ans de la scolarité n'avait été décidée en 1967. Il a réclamé l'interdiction du cumul d'un salaire et d'une retraite élevée, la nationalisation de l'industrie pharmaceutique et une revalorisation importante du niveau des prestations familiales.

— M. *Henriet* a insisté sur les conséquences regrettables de l'accord franco-algérien sur la main-d'œuvre et la nécessité d'abaisser l'âge de la retraite des salariées mère de famille.

*
* * *

En conclusion, votre commission m'a chargé de traduire son sentiment que je vais essayer d'analyser.

1° Dans le cadre d'une politique économique et financière globale dont les conséquences s'avèrent placer la France dans une situation extrêmement grave, le Gouvernement n'a pas su prendre les mesures nécessaires à un assainissement de la situation sociale. La crise que notre pays a subie au printemps a eu comme détonateur la jeunesse estudiantine. Mais son ampleur s'explique par le malaise social profond, intimement ressenti par les travailleurs. Le chômage qui s'est installé sur l'ensemble du territoire à un niveau jamais encore atteint désorganise la consommation, crée des situations dramatiques chez ceux qui en sont victimes en même temps qu'il fait naître chez tous les salariés une angoisse sourde. Et l'on a trop l'impression que l'Etat s'essouffle à lutter contre l'inadaptation et à aider les travailleurs sans emploi au lieu de se lancer résolument dans la voie de l'expansion, seule génératrice du plein emploi, dans le cadre d'une Europe harmonisée.

Par ailleurs, les atteintes portées au régime général de Sécurité sociale qui concerne directement la majorité des Français, palliatifs provisoires et fractionnels qui ne pouvaient pas atteindre l'objectif de la « remise en ordre », ont été ressenties comme une frustration particulièrement sensible dans un domaine où il semblait exclu que l'on puisse remettre en cause les droits acquis.

Votre commission se refuse donc à avaliser la politique sociale du Gouvernement qui s'est révélée néfaste en 1968 et pour laquelle le projet de budget pour 1969 n'ouvre guère de meilleures perspectives.

2° En ce qui concerne les crédits du Ministère des Affaires sociales, son sentiment est double :

— la très forte majoration des crédits traduit la volonté de ce ministère de faire le maximum dans les domaines de son action, mais ces domaines sont trop limités ;

— par ailleurs, cette majoration est inquiétante et amère puisque est, pour l'essentiel, due à la très grave crise de l'emploi. Il est indispensable de retrouver au plus vite le chemin du plein emploi. La vie quotidienne de plus de 500.000 chômeurs et de leurs familles en dépend.

Et l'on pourrait alors affecter les crédits d'aide, devenus inutiles, à des œuvres créatrices dont notre pays a encore tant besoin. Comme ils seraient plus judicieusement employés à nous pencher avec sollicitude encore sur l'enfance inadaptée et le sort des handicapés, à construire un équipement hospitalier digne de la France et à adoucir les dernières années des personnes âgées en augmentant les pensions vieillesse. C'est à tout cela que se mesure aussi la grandeur d'un pays !