

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 1^{er} décembre 1959.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1960, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN PREMIÈRE LECTURE, AUX TERMES de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

TOME I

TRAVAIL

Par M. Lucien BERNIER

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, André Dulin, Jean-Louis Fournier, vice-présidents ; Belhabich Sliman, Marcel Lambert, François Levacher, secrétaires ; Abel-Durand, Emile Aubert, Marcel Audy, Clément Balestra, Antoine Béguère, Belkadi Abdennour, Benali Brahim, Lucien Bernier, Boukikaz Ahmed, Joseph Brayard, Martial Brousse, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Maurice Carrier, Francis Dassaud, Mme Renée Dervaux, MM. Hubert Durand, Adolphe Dutoit, Jean Fichoux, Etienne Gay, Lucien Grand, Georges Guénil, Paul Guillaumot, Jacques Henriet, Eugène Jamain, Kheirate M'Hamet, Roger Lagrange, Lakhdari Mohammed Larbi, Francis Le Basser, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Georges Marie-Anne, Louis Martin, André Méric, Léon Messaud, Ouella Hacène, Jacques Richard, Louis Roy, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Vermeersch, MM. Joseph Voyant, Raymond de Wazières, Yanat Mouloud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 300, 328 (annexe 24), 380 et in-8° 68.

Sénat : 65 et 66 (tome III, annexe 25). — (1959-1960).

Mesdames, Messieurs,

Le projet de Budget du Travail pour 1960 nous vient de l'Assemblée Nationale, sans que celle-ci y ait porté de modification.

Globalement, il s'élève en crédits de paiement à la somme de 679.193.234 NF et est en augmentation de 50.157.834 NF sur les crédits votés pour 1959, soit un pourcentage d'augmentation 7,4 %.

I. — Les dépenses ordinaires.

Les dépenses ordinaires représentent la quasi-totalité du Budget puisqu'elles interviennent pour 678.193.234 NF. Elles ont été majorées de 51.257.834 NF par rapport à 1959, soit un pourcentage de majoration 7,6 %.

Encore faut-il distinguer dans cette augmentation les mesures acquises qui y sont comprises pour 45.763.139 NF et les autorisations nouvelles qui s'élèvent à 5.494.695 NF seulement.

Autrement dit, les autorisations nouvelles n'interviennent dans les dépenses ordinaires que pour 0,81 % environ des crédits ouverts en 1959, ce qui permet de constater que le budget ordinaire prévu pour 1960 n'est en somme que la reconduction de celui de 1959.

Ces autorisations nouvelles se partagent entre les Moyens des Services (2.044.695 NF) et les Interventions publiques (3.450.000 NF).

En ce qui concerne les premières, 360.000 NF environ sont la conséquence de l'application du décret n° 59-810 du 4 juillet 1959, qui a opéré le partage de l'ancien Ministère de la France d'Outre-Mer et créé un cadre spécial de 21 fonctionnaires et agents à l'Administration centrale du Ministère du Travail, 1.300.000 NF sont des ajustements des crédits aux besoins réels, compte tenu soit de la hausse des prix, soit des dépenses réelles constatées en 1959, enfin 558.869 NF sont des mesures nouvelles, dont la plus importante résulte de la modification des bases de calcul des indemnités forfaitaires pour sujétions spéciales (530.272 NF), les autres étant l'achèvement des travaux de réfection de l'immeuble de la colonie de vacances de Mosnes en Indre-et-Loire (10.000 NF), l'envoi d'une mission d'études en Union Soviétique (10.000 NF), des frais de correspondance pour les Services (matériel) de la

Sécurité Sociale (2.000 NF), l'achat, l'entretien et le fonctionnement d'un véhicule pour les services du travail dans les départements d'Outre-Mer (6.000 NF) et l'inscription d'un crédit non renouvelable de 597 NF pour prendre en charge le montant du produit de la vente des publications du Ministère du Travail en 1958.

En ce qui concerne les secondes, 3.350.000 NF sur le total des 3.450.000 NF d'autorisations nouvelles correspondent à des ajustements aux besoins réels pour la Formation professionnelle des adultes. Jusqu'ici, pour tenir compte de la baisse des effectifs pendant les mois d'été et des heures non rémunérées (interstages, maladie, absences, abandons, etc.), on déduisait 20 % sur le budget des effectifs théoriques. Cette réduction de 20 % ayant été ramenée à 17,50 % dans le Budget de 1960, l'article 1^{er} du chapitre 43-12 s'est vu en conséquence majoré de 1.750.000 NF. Par ailleurs, les articles 2 et 3 du même chapitre ont été augmentés pour tenir compte de la hausse des prix, respectivement de 890.000 NF et de 710.000 NF.

Toujours aux interventions publiques, le chapitre 44-12 s'est trouvé augmenté de 200.000 NF pour les indemnités versées en application de l'article 56 du Traité instituant la Communauté économique européenne du charbon et de l'acier et du paragraphe 23 de la Convention relative aux dispositions transitoires, le chapitre 44-13 l'a été de 100.000 NF en raison du développement des activités de la recherche dans le domaine de la promotion sociale, enfin le chapitre 47-12 a lui été réduit de 200.000 NF comme conséquence du moindre nombre de travailleurs italiens devant venir en France au cours de l'année 1960.

I. — Les dépenses en capital.

Les dépenses en capital du Budget pour 1960 s'élèvent en autorisations nouvelles de programme à 2.000.000 NF contre 200.000 NF en 1959.

Les crédits de paiement sont prévus pour 1.000.000 NF, dont 200.000 NF pour les services votés, contre 2.100.000 NF en 1959.

Le programme 1960 se répartit entre :

Acquisitions immobilières :

500.000 NF en autorisations de programme (dont 250.000 en crédits de paiement en 1960, 150.000 en 1961 et 100.000 en 1962) ;

— 4 —

Travaux :

600.000 NF en autorisations de programme (dont 250.000 en crédits de paiement en 1960, 150.000 en 1961 et 200.000 en 1962).

Matériel :

900.000 NF en autorisations de programme (dont 300.000 en crédits de paiement sur chaque année 1960, 1961 et 1962).

Sont actuellement à l'étude diverses opérations prévues pour l'installation ou le relogement des Services du Travail, notamment à Montluçon, Annecy, Chambéry, Chartres, Dijon, Douai, Nantes, Nice, Paris, Saint-Denis-de-la-Réunion, Toulon, Toulouse, Tourcoing, Valence et Versailles.

*

* *

Ce budget du Travail pour 1960 correspond-il aux besoins ?

Votre Commission des Affaires sociales en a largement débattu.

En ce qui concerne le personnel de l'Administration centrale, qui s'élève à un total de 1.374 fonctionnaires et agents (y compris le personnel sous contrat) et qui a été renforcé par les 21 unités venant de l'ancien ministère de la France d'Outre-Mer, les effectifs actuels paraissent correspondre aux nécessités du service.

Votre Commission a évidemment regretté de ne pas trouver pour eux, comme d'ailleurs pour ceux des services extérieurs, les crédits budgétaires nécessaires pour l'amélioration des traitements.

La situation du personnel sous contrat, recruté en application du décret du 12 juillet 1945, qui est assimilé aux titulaires, mais sans les avantages accessoires de traitement et sans le bénéfice de la retraite, a également retenu l'attention de votre Commission des Affaires sociales, qui en souhaite la titularisation, vu l'ancienneté des services de ce personnel.

En ce qui concerne les fonctionnaires des services extérieurs, l'accent a été mis sur l'accroissement de leurs compétences, qui a rendu leur tâche plus lourde, sur l'insuffisance de leur nombre, notamment dans les départements d'Outre-Mer où les inspecteurs du travail ont dans leurs attributions le contrôle des lois sociales en agriculture, fonctions qu'ils ne

peuvent arriver à remplir consciencieusement malgré tous leurs efforts et en dépit de leur bonne volonté.

Aussi votre Commission a-t-elle souhaité, vu l'ampleur de la tâche des fonctionnaires des services extérieurs, que leur reclassement s'opère au plus tôt.

La Formation Professionnelle des Adultes a été l'occasion pour votre Commission d'un large débat, où ont été mis en évidence les grands services rendus par cette institution depuis sa création en 1946. En effet, plus de 228.000 stagiaires ont été diplômés depuis 1946, qui ont pu se classer ou se reclasser sur le marché du travail.

Cependant, il a été fait remarquer que, depuis 1958, le nombre des stagiaires diplômés avait tendance à diminuer.

Par ailleurs, à l'heure où il est question de reconversion dans de nombreux secteurs de notre économie, certains commissaires ont regretté que des crédits plus importants ne figurent au titre de la Formation Professionnelle des Adultes dans le budget de 1960, le rôle de cette Formation devant de plus en plus être orienté vers le reclassement de cette main-d'œuvre devenue disponible.

Concernant la promotion sociale, votre Commission a constaté que les crédits ne se trouvent pas dans le budget du Travail. Ils sont inscrits dans le budget des Charges communes, géré par le Premier Ministre, pour être ensuite répartis entre les différents ministères qui vont avoir à s'en occuper. Cependant, à partir de 1961, ceux revenant au Ministère du Travail seront intégrés dans son budget.

La situation des travailleurs sans emploi n'a pas manqué d'être évoquée par votre Commission. Si le mouvement du chômage semble actuellement en légère régression (29.619 chômeurs secourus en octobre 1959), les demandes d'emploi non satisfaites s'élevaient à la même période à 118.110, sans compter les chômeurs partiels réalisant moins de 30 ou 35 heures de travail. En outre, votre Commission n'a pas manqué non plus de mettre en évidence les très graves menaces qui sont suspendues sur divers secteurs de notre économie, notamment dans ceux de la construction navale et de l'industrie aéronautique.

Il est donc apparu à votre Commission qu'il serait absolument nécessaire qu'une politique du plein emploi soit rapide-

ment définie par le Gouvernement. en même temps que seraient mises en place les sections départementales ou interdépartementales du Fonds National de Chômage prévues par l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959.

L'accent a par ailleurs été mis sur la modicité des allocations de chômage (380 francs par jour, plus 165 francs par personne à charge) et sur le fait que ces allocations n'ont pas suivi les augmentations successives du salaire minimum interprofessionnel garanti (S. M. I. G.).

L'accent a été également mis sur la situation du chômage dans les départements d'Outre-Mer où il sévit à l'état endémique et où il n'existe cependant aucune législation protégeant le travailleur sans emploi. Mieux, il a été signalé que des introductions de main-d'œuvre étrangères venaient, dans les départements des Antilles et de la Guyane, encore réduire les possibilités d'emploi déjà fort restreintes de la main-d'œuvre locale.

Votre Commission s'est préoccupé aussi de la question du renchérissement du coût de la vie et de ses répercussions sur le S. M. I. G. Certains de vos Commissaires ont soulevé le problème des abattements de zone et estimé qu'il ne devrait y avoir pour l'ensemble du territoire national qu'un seul et même S. M. I. G. Votre Commission a estimé, en tout cas, que les abattements de zone ne pouvaient se justifier d'aucune manière en matière de prestations familiales et que, là, des mesures devraient être prises de toute urgence.

Ici encore, il a été question des départements d'Outre-Mer, qui n'ont jamais pu faire l'objet d'une mesure les classant dans une zone de salaires, qui n'ont jamais pu non plus obtenir l'application correcte de la loi en vigueur sur le salaire minimum interprofessionnel garanti. Il a aussi été mis en évidence l'illégalité manifeste qui consiste à fixer le S. M. I. G. agricole de ces départements en fonction non d'un salaire horaire comme dans la Métropole, mais en fonction de tâches journalières dont dans la pratique la fixation aboutit souvent à priver le travailleur agricole de ces départements de la protection légale.

*
* *

La Sécurité Sociale.

Par ailleurs, votre Commission n'a pas manqué de soulever le problème à l'ordre du jour de la *révision de la Sécurité Sociale* et, à cet effet, elle a procédé à l'audition de M. le Ministre du Travail, qui nous a fait savoir que l'intention du Gouvernement à cet égard était de procéder à la révision d'ensemble de tous les régimes de Sécurité Sociale (régime général, régime agricole et régimes divers).

A l'heure actuelle, les travaux de la Commission interministérielle d'enquêtes et d'études sont achevés et son rapport a été déposé. Il fait l'objet maintenant des observations de chaque ministre intéressé, puis, lorsque le Gouvernement aura fixé son orientation définitive, seront consultés les organismes de Sécurité Sociale, les syndicats professionnels ainsi que toutes les catégories de personnes directement intéressées au fonctionnement de la Sécurité Sociale.

Bien entendu, le Ministre a confirmé l'engagement qu'il avait déjà eu l'occasion de prendre devant votre Commission, à savoir que celle-ci serait informée des mesures décidées par le Gouvernement, aussitôt qu'elles auront été arrêtées.

L'équilibre financier du régime général de la Sécurité Sociale a fait aussi l'objet d'un examen par votre Commission, qui a pu obtenir les renseignements suivants du Ministre :

Pour 1959, les assurances sociales seront en déficit de 20 milliards environ (842 milliards de recettes contre 862 milliards de dépenses) ; les accidents du travail seront en excédent de 2 milliards (146 milliards de recettes contre 144 milliards de dépenses) ; les prestations familiales des travailleurs salariés seront en excédent de 44 milliards, dont il faut déduire 20 milliards versés au Fonds de surcompensation des prestations familiales (643 milliards de recettes contre 599 milliards de dépenses) ; enfin, les prestations familiales des travailleurs non salariés seront en déficit de 3 milliards (44 milliards de recettes contre 47 milliards de dépenses). Ce qui fait en total général un excédent de l'ordre de 3 milliards.

Pour 1960, les prévisions font apparaître (en francs anciens) un déficit de l'ordre de 30 à 35 milliards, compte tenu des évaluations suivantes :

Assurances sociales :

Recettes, 906 milliards ; dépenses, 929 milliards ;

Accidents du travail :

Recettes, 156 milliards ; dépenses, 156 milliards ;

Prestations familiales des salariés :

Recettes, 658 milliards ; dépenses, 624 milliards (la surcompensation intervenant toujours pour 20 milliards) ;

Prestations familiales des non-salariés :

Recettes, 46 milliards ; dépenses, 51 milliards.

La discussion sur la révision de l'ensemble de la Sécurité Sociale a amené votre Commission à mettre en évidence les déficiences de cette institution dans les départements d'outre-mer où ne s'applique pas la loi du 22 août 1946 sur les prestations familiales, bien que les cotisations y soient strictement les mêmes que dans la Métropole, où les travailleurs indépendants, notamment les marins-pêcheurs, ne bénéficient d'aucune prestation familiale, où n'existe pas l'allocation-vieillesse des personnes non salariées.

L'attention de votre Commission a été également attirée sur les départements algériens, dont les représentants ont souhaité qu'ils ne soient pas oubliés dans la révision actuellement en cours des structures de la Sécurité Sociale.

Aussi votre Commission a-t-elle été heureuse de prendre acte de la déclaration du Ministre du Travail, à savoir que le Gouvernement ne perdait pas de vue les problèmes de la Sécurité Sociale dans les départements d'outre-mer et dans les départements d'Algérie et qu'il entendait leur porter des solutions satisfaisantes.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires Sociales donne un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi de finances, intéressant le ministère du travail et de la sécurité sociale.