

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 novembre 1961.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi accordant des **congés non rémunérés aux travailleurs salariés et apprentis en vue de favoriser la formation de cadres et animateurs pour la jeunesse,***

Par M. René TINANT,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à accorder, sans qu'il y ait rupture de contrat, un congé non rémunéré de six jours ouvrables par an aux travailleurs et apprentis des secteurs public et privé âgés de moins de vingt-cinq ans, pour leur permettre de participer, en dehors du congé payé annuel, aux activités des organisations, institutions et mouvements de jeunesse et d'éducation populaire.

(1) Cette commission est composée de : MM. Louis Gros, président ; Georges Lamousse, Vincent Delpuech, René Tinant, vice-présidents ; Robert Chevalier, Claudius Delorme, Mohamed Kamil, secrétaires ; Mohamed Saïd Abdellatif, Al Sid Cheikh Cheikh, Jean de Bagneux, Clément Balestra, Jacques Baumel, Mohamed Belabed, Mouâaouia Bencherif, Jacques Bordeneuve, Florian Bruyas, Ahmed Chabaraka, Georges Cogniot, Gérard Coppenrath, André Cornu, Mme Suzanne Crémieux, MM. Georges Dardel, René Dubois, Charles Durand, Hubert Durand, Jules Emaïlle, Yves Estève, Jacques Faggianelli, Manuel Ferré, Charles Fruh, Roger Garaudy, Djilali Hakiki, Alfred Isautier, Louis Jung, Adrien Laplace, Jacques de Maupeou, Mohamed el Messaoud Mokrane, Claude Mont, Jean Noury, Paul Pauly, Henri Paumelle, Lucien Perdereau, Gustave Philippon, Georges Rougeron, François Schleiter, Paul Symphor, Edgar Tailhades, Maurice Vérillon, Etienne Viallanes, Jean-Louis Vigier, Paul Wach.

Voir le numéro :

Sénat : 355 (1960-1961).

Il établit et détermine un congé nouveau tout en limitant ce droit. Il se situe dans le cadre d'une politique de la jeunesse telle que l'a définie à plusieurs reprises M. Herzog, Haut-Commissaire à la Jeunesse et aux Sports, devant le Parlement et d'une politique sociale (congrés éducation, promotion sociale et IV^e Plan).

Nécessité de former des responsables.

La formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse est maintenant reconnue nécessaire par tous ; les différents mouvements et organisations de jeunes sont unanimes pour demander le minimum défini par ce projet de loi.

Lors des récents débats ayant précédé le vote de la loi de programme relative à l'équipement sportif et socio-éducatif, nombreux furent les orateurs des deux Assemblées qui ont évoqué ces problèmes. Tout en reconnaissant l'effort financier accompli en faveur de la jeunesse, ils ont demandé avec insistance qu'un autre texte vienne, parallèlement, régler les problèmes humains.

L'action bénéfique des nombreux mouvements de jeunesse, publics et privés, a été soulignée à maintes reprises. Cette action serait plus efficace encore si ces différents mouvements pouvaient disposer de plus nombreux cadres et animateurs ayant reçu une formation appropriée. Ces militants, avec les responsabilités de chef qui seront les leurs, pourront devenir les intermédiaires nécessaires entre le monde des adultes et celui des jeunes.

L'heureuse progression de la natalité depuis 1945 pose le problème avec plus d'acuité. La France se trouve actuellement au creux de la vague avec un minimum d'adultes pour un maximum de jeunes. Nous nous trouvons en présence d'un manque de responsables valables pour les mouvements de jeunesse tout comme il y a crise de maîtres dans l'enseignement. Cette discontinuité dans la pyramide des âges n'est certes pas la seule cause de cette carence mais le maximum doit être fait pour en atténuer les effets.

Un problème de la jeunesse.

La plupart des jeunes travailleurs et jeunes travailleuses devront prendre, demain, de plus en plus de responsabilités dans la marche des entreprises ainsi que dans leur famille et dans la vie de la cité. Qu'ils travaillent dans l'industrie, le commerce ou

l'agriculture, ils sont appelés, sans transition, en quittant l'école, à travailler à l'usine, au bureau ou au champ. La spécialisation de plus en plus grande des tâches qui leur sont confiées, ne leur permet, dans bien des cas, aucune initiative, aucune possibilité de formation professionnelle.

La famille, au sein de laquelle beaucoup d'entre eux vivent encore, abdique trop souvent devant ses responsabilités éducatives. Les loisirs vers lesquels s'oriente notre jeunesse ne lui apportent pas davantage les éléments de culture qui lui seraient indispensables pour l'amener à un effort individuel devant lui assurer sa propre promotion. Afin de s'assurer, à l'occasion de la vie quotidienne une véritable culture, un certain nombre d'associations de jeunesse et d'éducation populaire ont été constituées et s'efforcent actuellement de développer leur action.

Ces associations organisent des stages, camps, rassemblements et sessions. Elles ont cependant constaté que ces différentes manifestations étaient essentiellement fréquentées par des jeunes non salariés, pouvant bénéficier de plusieurs périodes de congés au cours de l'année.

Cette situation ne peut que favoriser davantage ceux qui ont déjà la possibilité de poursuivre leurs études et augmenter le décalage avec les jeunes travailleurs qui se trouvent dans l'impossibilité d'obtenir des congés pour suivre ces stages.

D'une manière générale, actuellement, les seuls participants salariés sont ceux qui acceptent de consacrer leur congé annuel à de tels stages. Cette solution qui est imposée aux jeunes désireux d'accéder à un niveau culturel suffisant, est profondément injuste, les congés payés étant indispensables aux jeunes travailleurs pour se reposer et se détendre après une année de labeur.

C'est pour toutes ces raisons que le projet de loi congés « cadres jeunesse » a été déposé.

La genèse du projet.

Depuis plusieurs années, le Parlement, le Gouvernement ainsi que certains mouvements de jeunes, se penchent sur ce problème.

En 1956, le projet de loi Gazier prévoyait d'accorder un congé supplémentaire non rémunéré pour la formation syndicale, culturelle et éducative des jeunes. Ce projet n'a pu être soumis au Parlement et le Gouvernement suivant ne l'a pas retenu.

Il est repris partiellement l'année suivante et aboutit à la loi n° 58-821 du 23 juillet 1957 portant congés dits « d'éducation ouvrière ».

Un projet d'extension de cette loi à la jeunesse avait été proposé par voie d'amendement, puis abandonné en raison de nombreuses difficultés.

Il s'agit, en effet, de deux aspects totalement différents du problème des congés non rémunérés n'intéressant pas la même catégorie de travailleurs et n'ayant pas le même but.

Pour répondre à la demande unanime des mouvements et organisations des jeunes, le Haut-Commissaire décida, dès le début de 1960, de reprendre l'étude du projet de loi favorisant le recrutement et la formation de cadres pour la jeunesse.

Une commission, à laquelle participèrent les représentants des principales organisations de jeunesse, a préparé le travail, puis élaboré le projet de loi et l'exposé des motifs avec l'accord des ministres intéressés.

Organisations et mouvements.

Le développement des mouvements de jeunesse est une des conséquences les plus importantes de l'essor démographique de la France. Ces mouvements sont variés selon le milieu auquel ils se consacrent, selon les méthodes employées, selon même l'objectif apparent auquel ils destinent leurs activités. Mais le but final est le même pour tous : guider et entraîner les jeunes vers un idéal, leur apprendre à servir et à organiser, en faire des hommes et des femmes valables.

La diversité des moyens, des méthodes et des formules conduit à un pluralisme heureux, provoque une amélioration bénéfique et laisse à chacun la liberté de choix.

Enumérer ici les organisations principales risque de faire apparaître cette liste comme étant limitative mais qui ne connaît, parmi tant d'autres, l'activité des : Maisons de Jeunes et de la Culture, Foyers Ruraux, Scouts de France, Eclaireurs de France, J. A. C., J. O. C., associations diverses pour l'organisation des Colonies de Vacances, etc.

Les « Œuvres de Vacances ».

Parmi les activités multiples des différents mouvements, les « Œuvres de Vacances » occupent une place prépondérante.

Leur développement socialement et humainement nécessaire risque cependant, à très brève échéance, d'être entravé par l'insuffisance en quantité et en qualité des cadres nécessaires au fonctionnement de ces Centres de vacances (directeurs, moniteurs...).

Les difficultés de recrutement sont d'autant plus grandes qu'elles surviennent à une époque où les classes creuses doivent assurer l'encadrement des classes pleines.

La demande globale annuelle en moniteurs de colonies de vacances est de l'ordre de 120.000. Il est difficile, en l'état actuel des choses, de répondre à cette demande considérable et, de plus, en augmentation constante. 35.000 à 40.000 moniteurs de 18 à 21 ans environ sont formés chaque année par différents organismes : C. E. M. E. A. (Centre d'Entraînement aux Méthodes d'Education Active), U. F. C. V. (Union Française des Colonies de Vacances), F. C. V. F. (Fédération des Colonies de Vacances Familiales).

Les moniteurs, au sortir de ces organismes, sont titulaires d'un diplôme d'Etat. Leur nombre est à peine suffisant : une circulaire du 24 mai 1953 prévoit qu'un tiers au moins des moniteurs d'un centre de vacances doivent être diplômés. Les 80.000 moniteurs encore nécessaires se composent en partie d'anciens diplômés et en partie de jeunes n'ayant reçu aucune formation.

En 1960, 32 % des effectifs n'ont pas reçu une formation spéciale.

La solution dépend évidemment, avant tout, du dynamisme des mouvements et organisations de jeunesse. Citons quelques exemples :

— C. E. M. E. A. : organisation de 413 stages de dix jours en internat pour 17.000 stagiaires (cadres éducatifs de colonies de vacances) soit 70 stages de 5.000 stagiaires de plus qu'en 1959 ;

— U. F. C. V. : formation de 13.000 cadres pour le diplôme de moniteurs ;

— F. C. V. : formation de 1.800 cadres pour le même diplôme ;

— C. F. T. C. : formation de 1.500 cadres pour le même diplôme ;

— Eclaireurs de France : en 1960, ils ont organisé 19.730 journées de stages concernant 2.460 stagiaires ;

— Jeunesse Agricole Catholique : organisation de stages à l'échelon national, de la région, du département et du canton.

On ne peut cependant s'en remettre au seul dynamisme des mouvements sans rechercher à faciliter leur tâche.

Principaux obstacles : Formation des Cadres.

Au sommet, la multiplicité des activités des dirigeants des mouvements de jeunesse constitue le principal obstacle. Paradoxalement, au moment où les cadres font défaut pour les œuvres de vacances, les Pouvoirs publics font de plus en plus souvent appel aux activités des dirigeants (commission spécialisée du Haut Comité de la Jeunesse, commission ministérielle de la Jeunesse, organisme de cogestion, conseils régionaux, commissions départementales ou régionales...).

A la base, le recrutement des cadres de centres de vacances est considérablement freiné par l'impossibilité d'attirer commodément des stagiaires ne bénéficiant pas de congés scolaires.

Les « Eclaireurs de France » à côté des stages « classiques » (8 à 10 jours) sont contraints de recourir à la formule des stages accélérés de cinq jours (en profitant par exemple des congés de la Toussaint) afin d'intéresser les cadres ouvriers ou des professions diverses (non-enseignants ou non-étudiants).

Un dénombrement opéré en 1960, sur 40 stages de 50 à 60 candidats (Académie de Lille) donne les résultats suivants : seuls 2,6 % des stagiaires ont pu participer à ces stages sans bénéficier de congés scolaires.

La proportion tombe à 1,7 % dans un dénombrement opéré à Pâques 1961 et portant sur 17 stages.

Il en résulte deux conséquences : une des sources principales du recrutement des cadres (travailleurs salariés et apprentis) est pratiquement tarie. L'orientation générale des colonies de vacances est faussée : prédominance exclusive des étudiants.

En raison de l'ampleur des besoins, il est donc nécessaire que les Pouvoirs publics, au moment où les cadres dirigeants des mouvements et organisations de jeunesse sont de plus en plus sollicités par des tâches nouvelles, facilitent par une loi sur les congés « Cadres jeunesse » l'élargissement du recrutement de stagiaires.

Le projet de loi s'est efforcé de répondre à deux exigences :

— la nécessité d'assurer un recrutement plus large des cadres et animateurs dans les milieux de jeunes en faisant notamment davantage appel aux travailleurs apprentis ;

— le souci de ne pas ajouter une charge extrêmement lourde à celles qui pèsent déjà sur les entreprises.

Les garanties prévues.

Des règles précises devront contribuer à équilibrer les droits des salariés à ces congés et les garanties qu'il convient de prendre pour que ces congés ne constituent qu'une gêne raisonnable pour l'économie en général et pour les entreprises en particulier.

Pour assurer un équilibre judicieux des charges, un certain nombre de freins s'imposent : certains d'entre eux découlent des faits et sont imposés par eux, d'autres doivent être expressément prévus par les décrets à venir.

C'est ainsi que le nombre des demandes de congés présentées à ce titre seront, de fait, limitées. Elles seront fonction des possibilités d'accueil, d'ailleurs restreintes, des organismes dont les activités de formation ouvriront droit aux congés « cadres jeunesse », l'accroissement en qualité sera perçu par les organismes intéressés, il ne représentera pas, pour autant, une charge insupportable pour les employeurs.

Une estimation raisonnable fixe actuellement à moins de 5.000 le nombre des jeunes qui, au cours d'une année, seraient susceptibles de demander à bénéficier du congé.

L'accroissement du nombre des organisations.

Le nombre des organisations agréées à cet effet sera en fait limité par la loi elle-même à celles dont les activités sont, en tout ou en partie, orientées vers la formation de cadres et animateurs en milieu de jeunesse.

Le projet Gazier prévoyait que les organisations dont les activités ouvriraient droit aux congés devraient figurer sur une liste arrêtée après avis du Haut Comité de la Jeunesse. L'idée est à retenir. Elle fera l'objet d'un amendement de votre Commission.

En effet, le Haut Comité de la Jeunesse est un organisme paritaire groupant les Pouvoirs publics et les organisations de jeunesse les plus représentatives. D'une structure identique, les conseils régionaux de jeunesse sont en liaison étroite avec le Haut Comité de la Jeunesse qui coordonne leurs activités.

Les organisations dont les activités ouvriraient droit aux congés seraient proposées et non arrêtées par le Haut Comité de la Jeunesse. Il lui appartiendrait de dire, dans chaque cas, si tel organisme doit ou non être agréé compte tenu de ses activités, de ses objectifs, de son importance ou de tout autre élément dont il sera juge.

La liste sera ensuite arrêtée par le Premier Ministre après avis des ministres compétents. La présence de tous les ministères au sein du Haut Comité de la Jeunesse, la large représentation en son sein de toutes les tendances des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, les limites mêmes fixées par la loi sont une garantie d'objectivité dans les choix et un frein à un agrément trop facilement accordé.

Si l'on peut aisément fixer le nombre des organismes habilités au titre de la loi du 23 juillet 1957 (congés éducation), il est par contre plus malaisé d'avancer un chiffre dans le domaine qui nous intéresse.

Ce qui importe est d'ailleurs moins le nombre des organismes susceptibles d'être créés que les garanties prévues pour que les demandes présentées au titre de ces congés ne constituent pas une gêne intolérable pour les employeurs.

Les quotas.

Les congés n'étant pas rémunérés et les activités ouvrant droit aux congés étant particulièrement absorbantes, il ne saurait s'agir d'une quatrième semaine de congé légal permettant de se livrer à des occupations fantaisistes.

Il paraît logique, à l'exemple du congé éducation, de prévoir que l'employeur pourra toujours refuser le congé qui lui est demandé si l'absence d'un salarié peut avoir des conséquences

préjudiciables à la production et à la marche de l'entreprise mais que ce veto motivé ne saurait être une fin de non-recevoir systématique susceptible d'être opposée à nouveau au travailleur qui représenterait sa demande après un délai de six mois.

Il paraît, en effet, souhaitable qu'un décret fixe par établissement le nombre maximum de salariés pouvant bénéficier, au cours d'une année, de ce congé.

Autant la solution apparaît simple pour le « congé éducation » qui fixe par tranche de salariés le nombre maximum de bénéficiaires (1 à 20 salariés = 1 bénéficiaire), autant la question est plus délicate dans le cas présent. Il faut, en effet, non seulement tenir compte du nombre de travailleurs employés par établissement mais aussi, parmi eux, du nombre ou du pourcentage de jeunes travailleurs susceptibles de bénéficier du congé et, enfin, de l'importance de l'entreprise.

On en arrive ainsi à des tableaux très complexes qui n'excluent pas un certain arbitraire. C'est ainsi que, pour prendre un exemple, en partant de l'hypothèse que le nombre de jeunes travailleurs âgés de moins de 25 ans représente 10 à 20 personnes, le nombre de bénéficiaires serait variable suivant que l'entreprise emploie :

Moins de 100 salariés = 3 bénéficiaires ;
Plus de 100 salariés = 5 bénéficiaires.

De un à cinq jeunes, il serait de un bénéficiaire dans chacun des types d'entreprise.

Dans un établissement employant 1.000 ouvriers, le nombre des bénéficiaires s'établit selon un pourcentage du nombre total de salariés employés, sans pouvoir excéder un chiffre raisonnable à déterminer.

Il s'agit là d'une solution complexe mais non pas insoluble à étudier dans la mesure où il n'apparaît pas possible de s'en tenir :

1° Soit à un simple label de qualité délivré en nombre limité, chaque année, par le Haut-Commissariat à la Jeunesse et aux Sports, au vu des demandes de congés qu'il serait chargé d'instruire et en fonction d'un plan ou quota d'utilisation qu'il resterait encore à déterminer.

2° Soit à des critères objectifs qu'il conviendrait de déterminer pour limiter le bénéfice du congé à un nombre maximum de travailleurs chaque année.

Dispositions particulières.

En contrepartie il est prévu :

A. — Qu'à titre exceptionnel et pour aider, dans les premières années, les organisations intéressées à encadrer et à animer leurs réunions de formation, un nombre limité de travailleurs âgés de plus de 25 ans pourront valablement demander à bénéficier du congé à condition de justifier de leur appartenance à une organisation de jeunesse ou d'éducation populaire, comme cadre ou responsable, et après visa du Haut-Commissariat à la Jeunesse et aux Sports.

B. — Que des dispositions spéciales interviendront pour les jeunes des professions dont l'activité présente un caractère saisonnier, en particulier la profession agricole, une distinction étant faite entre les stages organisés à leur intention :

- 1° A l'échelon départemental ;
- 2° A l'échelon national ou régional.

Pour les premiers, le congé ne pourra être exigé pendant les périodes de grands travaux fixées par les arrêtés préfectoraux pris en application de la loi du 23 juillet 1957 accordant des congés non rémunérés en vue de favoriser l'éducation ouvrière.

Pour les seconds, qui touchent un nombre restreint de travailleurs, le congé serait exigible à toute époque de l'année.

Amendements de la Commission.

Votre Commission vous propose les amendements suivants :

Article premier.

1° Votre Commission a cru devoir préciser que les mesures envisagées par le présent projet de loi s'appliqueront aux travailleurs et aux travailleuses.

2° Afin d'écartier la notion toujours arbitraire de représentativité, votre Commission a précisé que les organisations de jeunesse et d'éducation populaire devront être légalement constituées.

Article 4.

1° Les jeunes travailleurs des secteurs public et privé doivent être placés dans des conditions d'égalité. Il semble équitable que l'Etat soit soumis aux mêmes obligations que l'employeur privé.

Votre Commission a estimé devoir étendre le bénéfice des présentes dispositions aux militaires. Ces dispositions s'appliquent aux jeunes de 16 à 25 ans mais le temps passé sous les drapeaux (plus de deux ans) se situe au milieu de la période considérée. Les futurs cadres et animateurs ayant, avant le départ au régiment, commencé à suivre annuellement les services des organismes auxquels ils veulent consacrer leur activité, resteront trois ans sans pouvoir y participer. Ils risquent non seulement de perdre tout le bénéfice de leur travail antérieur mais aussi le goût de reprendre leur formation.

Il semble que l'Armée elle-même serait bénéficiaire de ces dispositions.

Article 5.

Votre Commission a ainsi complété le paragraphe 4° de cet article :

« 4° Les conditions dans lesquelles sera établie la liste des organismes dont les activités ouvrent droit au congé prévu à l'article premier. Cette liste sera proposée par le Haut Comité de la Jeunesse et arrêtée par le Premier Ministre après avis des ministres intéressés.

La détermination des organismes qui bénéficieront des dispositions du projet de loi congés « cadres jeunesse », est une question essentielle. Le choix ne devra être ni arbitraire, ni tendancieux. Votre Commission a tenu à inclure dans le texte du projet des précisions et des garanties supplémentaires.

Conclusion.

Si les différentes modalités d'application de la présente loi, en particulier les garanties qu'elle devra comporter, doivent faire l'objet de décrets d'application pris en Conseil d'Etat, l'économie même du projet ne saurait susciter d'incertitude.

Il vise à soutenir l'effort pour la formation de cadres par les mouvements et organisations de jeunesse, en élargissant les possibilités de recrutement et en les étendant aux milieux jusque-là nettement défavorisés des jeunes travailleurs, salariés et apprentis.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous propose les amendements suivants au projet de loi ci-dessous.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger cet article ainsi qu'il suit :

Les travailleurs salariés et apprentis *des deux sexes* âgés de moins de vingt-cinq ans, désireux de participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire *légalement constituées*, destinées à favoriser... (*le reste sans changement*).

Art. 4.

Amendement : Rédiger cet article ainsi qu'il suit :

Les conditions dans lesquelles le congé prévu par la présente loi *doit* être attribué aux agents des services publics et des entreprises publiques et *aux militaires* ainsi qu'aux travailleurs.. (*le reste sans changement*).

Art. 5.

Amendement : Rédiger ainsi qu'il suit le paragraphe 4° de cet article :

4° Les conditions dans lesquelles sera établie la *liste* des organismes dont les activités ouvrent droit au congé prévu à l'article premier. *Cette liste sera proposée par le Haut Comité de la Jeunesse et arrêtée par le Premier Ministre, après avis des Ministres intéressés.*

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Les travailleurs salariés et apprentis âgés de moins de vingt-cinq ans, désireux de participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire destinées à favoriser la préparation, la formation ou le perfectionnement de cadres et animateurs, ont droit, sur leur demande, à un congé non rémunéré de six jours ouvrables par an.

Art. 2.

La durée du congé prévu à l'article premier est assimilée à une période de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés ainsi que pour l'ensemble des autres droits résultant pour l'intéressé de son contrat.

Art. 3.

La durée du congé ne peut être imputée sur la durée du congé payé annuel.

Le congé prévu par la présente loi ne peut se cumuler avec celui prévu par la loi n° 57-821 du 23 juillet 1957 qu'à concurrence de douze jours ouvrables pour une même année.

Art. 4.

Les conditions dans lesquelles le congé prévu par la présente loi peut être attribué aux agents des services publics et des entreprises publiques, ainsi qu'aux travailleurs jouissant d'un régime de congé plus avantageux que celui qui résulte du chapitre IV *ter* du Livre II du Code du Travail, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 5.

Les modalités d'application de la présente loi sont précisées par des décrets en Conseil d'Etat. Ceux-ci fixent notamment :

1° Les règles selon lesquelles est déterminé, par établissement, le nombre maximum de travailleurs ou apprentis susceptibles de bénéficier, au cours d'une année, du congé prévu à l'article premier ;

2° Les conditions dans lesquelles l'employeur peut, le cas échéant, différer le congé, en raison des nécessités propres de son entreprise ou de son exploitation ;

3° Les conditions dans lesquelles les salariés âgés de plus de vingt-cinq ans peuvent être exceptionnellement admis à bénéficier du congé prévu par la présente loi ;

4° Les conditions dans lesquelles sera établie la détermination des organismes dont les activités ouvrent droit au congé prévu à l'article premier.

Art. 6.

La présente loi est applicable dans les Départements algériens, dans les Départements des Oasis et de la Saoura et dans les Départements d'Outre-Mer.