N° 27

SÉNAT

1re SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 1963.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1964, adopté par l'Assemblée Nationale.

TOME III

TRAVAIL

Par M. Roger LAGRANGE,

Sénateur.

Voir les numéros:

Assemblée Nationale (2° législ.): 549 et annexes, 568 (tomes I à III et annexe 25), 582 et in-8° 101.

Sénat: 22 et 23 (tomes I, II et III, annexe 27) (1963-1964).

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

Mesdames, Messieurs,

Je ne pense pas que l'importance du Ministère du Travail doive être appréciée en fonction des crédits qui lui sont alloués, si l'on veut bien ne pas oublier qu'il exerce aussi la tutelle de tous les grands régimes de Sécurité sociale, joue ou doit jouer un rôle majeur dans toute la législation relative à la main-d'œuvre et au travail et est appelé à intervenir dans tous les grands conflits sociaux quand il n'est pas appelé à les arbitrer.

Les fonctions du Ministère du Travail et l'étendue des domaines où il est appelé à intervenir sont d'une telle importance que bien souvent ses interventions engagent, précisément, toute la politique gouvernementale sur le plan social et peuvent avoir de lourdes incidences sur le plan économique et financier.

Il n'en reste pas moins qu'il doit jouer un rôle moteur au sein du Gouvernement, même si, ce faisant, il doit affronter son collègue des Finances : le fait non plus n'est pas nouveau.

Plutôt que de faire — ce que les rapporteurs de l'Assemblée Nationale et notre collègue M. Kistler ont excellemment fait avant moi — un inventaire détaillé du budget du Ministère du Travail, il me semble préférable d'examiner les problèmes essentiels qui directement ou indirectement sont posés au Ministre du Travail et les moyens mis à sa disposition pour les résoudre.

I. — Les problèmes de l'emploi et du travail.

Main-d'œuvre

Malgré le retour de centaines de milliers de repliés d'Algérie, dont 35.000 environ restent encore à reclasser, le marché du travail est caractérisé par une pénurie globale de main-d'œuvre et surtout de main-d'œuvre qualifiée dans des secteurs d'activités importants (bâtiment, textile et confection, certaines branches de la métallurgie, d'industrie de la construction électrique).

C'est la conséquence de l'expansion économique, de l'insuffisance de notre enseignement technique et aussi des mutations professionnelles découlant de l'évolution des techniques.

Le Ministère du Travail a donc un rôle essentiel à jouer dans la formation professionnelle de nombreux travailleurs inéduqués ou appelés à se reconvertir. Il lui faudrait aussi envisager les moyens à mettre en œuvre pour dégager la main-d'œuvre réclamée par les différents secteurs d'activités.

Quels sont ces moyens?

1° La formation professionnelle des adultes. — « La formation professionnelle des adultes (F. P. A.) a maintenant acquis force d'institution et force d'institution permanente », déclarait le Ministre du Travail le 31 janvier 1961.

Cette reconnaissance est le fruit de douze années d'activité sur le plan national comme organisme régulateur de main-d'œuvre et de quelque six années de rayonnement en Europe comme centre promoteur des méthodes d'enseignement professionnel accéléré.

L'examen du rapport établi par la Commission de la maind'œuvre du IV Plan permet de constater le rôle prépondérant que doit jouer la F. P. A. dans le cadre de la création de 930.000 emplois nouveaux.

Sa vocation doit être considérée dans trois directions :

- 1° conversion professionnelle;
- 2° perfectionnement professionnel;
- 3° promotion professionnelle.

Le développement des activités de la F. P. A. devrait permettre d'organiser et de multiplier, outre des stages de longue durée, notamment pour les professions nouvelles et déficitaires, des stages de plus courte durée pour assurer la mise à jour des connaissances ou le perfectionnement professionnel. Enfin, les jeunes de retour du service militaire devraient pouvoir trouver dans la F. P. A. le moyen d'actualiser leurs connaissances professionnelles avant leur réintégration dans la vie industrielle.

L'institution qu'est la F. P. A. doit poursuivre son adaptation aux besoins de l'économie. Les métiers enseignés doivent être diversifiés et, dans certains cas, changés. Les niveaux et degrés de formation doivent être élevés.

Les stages de formation et de promotion pour la préparation à des emplois d'ouvriers hautement qualifiés, d'agents de maîtrise devraient concerner la plupart des industries.

Enfin, la formation de moniteurs et d'instructeurs de la F. P. A., aptes à appliquer des méthodes modernes, présente une importance considérable.

La F. P. A. apporte également sa contribution à la formation des jeunes du contingent, à la réadaptation des rapatriés d'Algérie, au service de la coopération internationale pour la formation professionnelle des populations actives.

Au cours des dernières années plus de 50 missions étrangères de tous les continents ont été reçues et plus de 30 stages spéciaux ont été organisés en vue de la formation du personnel enseignant pour le compte d'Etats étrangers.

Mais en raison des besoins impérieux de notre pays, il n'a puêtre donné suite, et de loin, à toutes les demandes.

Actuellement, l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre (A. N. I. F. R. M. O.) se trouve donc, en raison des besoins sommairement mentionnés plus haut, en face d'un programme d'une ampleur telle qu'il demanderait sans doute des crédits correspondant à une dizaine d'exercices budgétaire de l'importance de ceux des dernières années.

Depuis 1961, les crédits alloués à l'Association gestionnaire ont été majorés; mais cette majoration a tout juste couvert les variations de prix et n'a permis de construire, au titre des années 1961 et 1962, qu'un nombre d'ateliers ou de places d'internat sensiblement équivalent à celui des années antérieures.

On a pu estimer qu'il serait nécessaire de prévoir au bénéfice des investissements un déblocage de crédits de l'ordre de 100 millions de francs pour réaliser dans les deux ou trois prochaines années les ateliers et les internats supplémentaires nécessaires.

D'un autre côté, le fonctionnement correct des centres de F. P. A. suppose que les effectifs du personnel — et plus spécialement du personnel technique — évoluent parallèlement.

Or, non seulement ce personnel, qu'il s'agisse des agents des centres de F. P. A., moniteurs et agents techniques ou des professeurs de l'Institut national de formation professionnelle (I. N. F. P.), est difficile à recruter, mais encore celui qui était affecté dans les divers services techniques déserte de plus en plus l'A. N. I. F. R. M. O.

Les connaissances et compétences requises pour occuper un poste d'enseignant dans la F. P. A. permettent aux agents démissionnaires d'obtenir dans l'industrie des salaires et avantages sociaux nettement supérieurs à ceux qu'offre l'Association.

La situation est plus préoccupante encore en ce qui concerne les professeurs de l'I. N. F. P. chargés non seulement d'assurer la formation pédagogique des moniteurs instructeurs, mais également d'élaborer les programmes de formation applicables aux sections. Un problème identique se retrouve dans le cadre du fonctionnement du Centre de coopération internationale pour la formation professionnelle.

En face de ces besoins, les moyens financiers mis à la disposition du Ministère du Travail s'élèveront à 170.474.820 F contre 139.100.000 F en 1963.

L'augmentation en pourcentage par rapport à l'an dernier est importante, mais ne permettra que très partiellement de répondre aux besoins. Il s'agit là cependant d'un problème prioritaire.

2° La récupération, la rééducation professionnelle et surtout le placement des handicapés physiques répond à un souci de simple humanité et constitue aussi un appoint de main-d'œuvre.

Un arrêté du 20 septembre fixe uniformément, à compter du 1er janvier 1964, à 3 % pour l'ensemble du territoire et pour toutes les activités ou groupes d'activités le pourcentage dans la limite duquel une priorité d'emploi est réservée aux travailleurs handicapés, mais on peut se demander si la modicité des crédits prévus au chapitre 46-13 et s'élevant à 1.050.000 F contre 750.000 F l'an dernier permettra de réaliser effectivement le placement, souvent difficile, de tous les intéressés.

3° L'importation de main-d'œuvre étrangère reste un élément important et indispensable pour approvisionner le marché du travail. En 1962, plus de 100.000 travailleurs étrangers (italiens,

espagnols, nord-africains) se sont installés en Métropole (cf. les déclarations du Ministre à l'Assemblée Nationale).

Il serait particulièrement souhaitable d'étudier rapidement la possibilité de faire appel aux jeunes des départements et territoires d'Outre-Mer en envisageant conjointement de leur donner une formation professionnelle soit en Métropole, soit, de préférence, dans leur département ou territoire d'origine. Une délégation de la Commission des Affaires sociales du Sénat qui s'est rendue en septembre dernier à la Réunion, aux Comores et en Côte française des Somalis est revenue convaincue de l'intérêt que présentait cet aspect du problème dans ces régions à forte natalité et souvent surpeuplées.

Le problème de l'immigration pose d'ailleurs celui de l'accueil, élément essentiel si l'on ne veut pas risquer de graves déconvenues. Sur ce point les crédits prévus au chapitre 47-11, soit 3.397.590 F (contre 2.467.590 F l'an dernier), seront certainement très insuffisants quand on songe aux conditions dans lesquelles sont trop souvent hébergés les travailleurs étrangers. Il convient aussi de renforcer le corps des Assistantes sociales affectées au service social d'aide aux immigrants.

- 4° En ce qui concerne *la promotion sociale*, il convient de signaler une sensible augmentation des crédits (250.130.000 F en 1964 contre 225.320.000 F en 1963).
- 5° Un chapitre nouveau (44-14) apparaît au budget de 1964 doté de 24 millions de francs de crédits sous l'intitulé: création d'un Fonds national de l'emploi. Ce Fonds aura pour objet d'apporter aux travailleurs diverses formes d'aide en cas de changement des conditions d'emploi par suite de l'évolution de la production. Différents types de dépenses sont prévues par le projet de loi qui vient d'être déposé à l'Assemblée nationale: allocations spéciales de conversion, primes et indemnités de transport, allocations dégressives et allocations de départ, actions spécifiques sous forme de mesures temporaires d'intervention dans les zones où se produisent des licenciements importants.

Le projet de loi devant prochainement venir en discussion devant le Parlement, il ne semble pas opportun d'ouvrir dès aujourd'hui la discussion à ce sujet. Qu'il me soit cependant permis de souhaiter que l'action de ce nouvel organisme ne fasse pas double emploi avec celle de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (U. N. E. D. I. C.)

et celle des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (A. S. S. E. D. I. C.), mais soit complémentaire à la leur et ne place pas le régime contractuel d'assurance chômage institué par la convention nationale du 31 décembre 1958 dans une position de subordination vis à vis de l'Etat en réduisant son rôle à la simple exécution de décisions gouvernementales.

6° Au titre du chômage, il convient de noter la revalorisation récente de 14 % (décret du 26 octobre 1963) des allocations de chômage portées de 4,20 F à 4,80 F à Paris et de 4,10 F à 4,70 F ou 3,85 F à 4,40 F selon qu'il s'agit de localités de plus ou de moins de 5.000 habitants.

LES RELATIONS PROFESSIONNELLES ET LA POLITIQUE DES SALAIRES

L'expansion économique, l'établissement du plan, sa réalisation et sa réussite supposent l'adhésion fervente des travailleurs organisés dans de puissantes organisations syndicales, des relations interprofessionnelles correctes, à base de franchise et de loyauté, et des rapports confiants, une collaboration efficace avec les services du Ministère du Travail dans le respect des engagements négociés et arrêtés d'un commun accord.

Il n'est plus permis de considérer les travailleurs comme un simple moyen de production : ils ont leur dignité et l'affirment par leur organisation. Ils veulent participer toujours plus activement à la vie économique, aux responsabilités, aux décisions qui engagent d'une part l'avenir de la nation sur le plan économique et social et d'autre part leurs conditions de vie sur le plan matériel, culturel et moral.

Mais ils veulent aussi préserver leur autonomie, leur droit de contestation avec le maintien des droits durement acquis et souvent chèrement payés : en particulier, le droit de grève. Ce droit n'est en principe contesté par personne mais sous le prétexte d'organisation, on en rend l'exercice plus difficile. Surtout il est à craindre que la politique gouvernementale — sous le couvert d'engagements pris par les organisations syndicales soit au Conseil économique, soit dans les Commissions du Plan — tende à considérer que les organisations syndicales se sont engagées ou s'engageront à approuver la politique sociale du Gouvernement et sa politique dite des revenus. C'est précisément sur cette politique des revenus, de la répartition des fruits de l'expansion, que les organisations tiennent le plus à conserver leur autonomie

et leur droit de contestation. L'oublier en se fixant comme but l'intégration des travailleurs soit à l'entreprise, soit à l'Etat, même avec les meilleures intentions, serait à coup sûr aller à l'échec et se priver de l'indispensable concours que la plupart des organisations syndicales sont sans doute prêtes à apporter, sous certaines conditions, à l'élaboration d'une certaine politique de revenus, mais pas n'importe laquelle, et à condition que les relations professionnelles et interprofessionnelles soient normalisées.

La politique du Ministère du Travail doit donc tendre à créer un climat de confiante coopération avec les organisations syndicales :

- 1° En ne leur refusant pas leur droit de contestation, surtout quand il s'agit de politique de revenus, et en ne procédant pas à une interprétation extensive et donc abusive des engagements qu'elles auraient pu prendre.
- 2° En renonçant à toute tentative d'intégration à l'entreprise ou à l'Etat qui serait la négation pratique de leur droit de contestation;
- 3° En déployant le maximum d'efforts pour encourager le développement des organismes et organisations à caractère paritaire où les travailleurs assument pleinement leurs responsabilités et leur pouvoir de gestion;
- 4° En donnant aux travailleurs le maximum de moyens pour leur formation économique, sociale et syndicale, car l'exercice des droits nouveaux auxquels aspirent les travailleurs suppose, particulièrement en ce milieu, des moyens étendus sur le plan intellectuel, et la possibilité d'une formation suffisamment poussée pour pouvoir exercer pratiquement ces droits nouveaux et prendre les responsabilités qui deviennent les leurs;
- 5° En renforçant la protection des représentants des travailleurs, des délégués du personnel et des comités d'entreprises, contre les licenciements abusifs, en leur accordant les moyens pratiques (temps, locaux) nécessaires à l'exercice de leur mandat et l'information de leurs mandants, en mettant un terme aux manœuvres multiples qui dans certaines entreprises empêchent la formation de sections syndicales;
- 6° En décidant une politique des salaires et des revenus, qui fasse que les travailleurs, particulièrement les travailleurs les plus défavorisés (ceux rémunérés au S. M. I. G., les retraités et allocataires, les handicapés physiques, les familles) perçoivent leur juste part dans la répartition des fruits de l'expansion économique.

LA POLITIQUE DES REVENUS

L'expression est à la mode et le Gouvernement, sans doute sous la pression des mouvements revendicatifs, a confié le soin au .Commissaire général au Plan d'établir un rapport sur la question à l'issue des conférences qui viennent d'avoir lieu sur le plan national et à laquelle participaient les organisations syndicales.

La tâche est malaisée du fait que seuls les revenus des salariés sont connus de façon assez précise. Il convient donc d'abord d'essayer de dresser un inventaire des revenus des quelques grands groupes sociaux : salariés, agriculteurs, commerçants et industriels, en essayant peut-être de discerner la part qui va aux intermédiaires, pour apprécier dans quelle mesure il convient de promouvoir une politique des transferts au profit des catégories les plus défavorisées.

Mais gardons nous d'avoir la prétention de vouloir établir une grille des revenus qui intéresserait toutes les catégories de personnes actives. L'expérience des difficultés rencontrées lors de l'établissement et de la réforme des échelles indiciaires de la fonction publique et des services nationalisés — qui constituent pourtant des groupes homogènes — rend vain tout espoir de parvenir à un résultat pratique.

Je voudrais enfin observer que certaines grandes catégories de consommateurs particulièrement défavorisés sont déjà bien connues aussi bien des pouvoirs publics que de l'opinion : il s'agit des travailleurs rémunérés au S. M. I. G., d'une masse importante d'agriculteurs, des familles et de beaucoup de retraités ou d'handicapés physiques ces derniers devant bien souvent se contenter d'environ 4,5 F par jour pour vivre.

J'ajouterai que le Gouvernement a déjà à sa disposition tous les moyens essentiels pour modifier fondamentalement les revenus de ces catégories les plus défavorisées : revalorisation du S. M. I. G., des allocations familiales, des allocations de vieillesse et des prestations servies aux handicapés, politique des revenus agricoles et aussi réforme de la fiscalité particulièrement lourde pour les salariés.

L'évolution du S. M. I. G. et des salaires

Le principe a été admis lors de la discussion du IV Plan de faire bénéficier les quelque 400.000 salariés rémunérés au S. M. I. G. de l'expansion économique et de revaloriser le salaire de base non plus seulement en fonction de l'évolution des prix, mais aussi en

fonction des progrès de la production et de la productivité. A cet effet, un effort de rattrapage de 1,50 % seulement a été accordé le 1^{er} juillet 1963. Or le retard est tel que sa mise à parité avec l'ensemble des salaires dans les dernières années exigerait que le S. M. I. G. soit porté à 2,50 F dans la région parisienne. Si la situation économique et financière de certaines entreprises et de l'Etat ne permet pas d'atteindre ce chiffre, une revalorisation substantielle du salaire de base est néanmoins devenue indispensable.

Il conviendrait enfin que le budget type et l'indice correspondant reflètent réellement les variations du coût de la vie, serrent la réalité de plus près et ne soient pas manipulés de façon fantaisiste selon les besoins du moment. Et puisqu'il est question de remplacer l'indice des 179 articles par un nouvel indice, votre Commission des Affaires sociales aimerait connaître les critères qui ont été retenus pour l'établissement de ce nouvel indice et s'ils correspondent à ce souci de serrer la réalité de plus près, ce qui exigerait la présence d'un plus grand nombre d'articles dans la contexture de l'indice.

Quant à l'évolution des salaires, elle échappe en principe à la compétence du Ministère du Travail, puisqu'elle est le résultat des accords contractuels conclus entre les syndicats patronaux et ouvriers. Au moment où le Gouvernement met avec raison l'accent sur le danger inflationniste, dont les causes sont multiples comme l'a signalé le Rapporteur général du budget, il convient néanmoins d'observer que le pouvoir d'achat global des travailleurs, compte tenu de la hausse du coût de la vie et de l'augmentation du nombre des personnes actives dans le secteur privé est resté dans la limite du raisonnable et qu'il serait injuste de demander en priorité à ces travailleurs des sacrifices alors que dans le même temps d'autres revenus, en partie d'origine spéculative, s'enflent démesurément.

Les travailleurs connaissent les dangers de l'inflation, mais ils ne veulent pas en être d'abord les premières victimes et ensuite les éternels sacrifiés des plans de « stabilisation », de « redressement économique » ou de « maintien de la stabilité financière ».

LES ABATTEMENTS DE ZONES

Depuis le décret du 30 octobre 1962, les écarts entre les zones de salaires ont été réduits de 25 % et l'abattement maximum ramené de 8 à 6 %. Tout le monde, y compris le Gouvernement et le Ministre du Travail, reconnaît l'iniquité du système des zones de

salaires, mais les mesures concrètes et les engagements fermes manquent. La suppression devrait être réalisée pendant la présente législature, disent des voix autorisées, c'est-à-dire avant 1967, mais l'année 1964 ne promet qu'une insignifiante réduction de zones qui n'aura que peu de répercussions sur le plan pratique puisqu'elle ne jouera que sur le S. M. I. G. Les salaires de base servant au calcul des prestations familiales ne bénéficieront pas de la mesure promise; or, l'influence la plus nette de la suppression des écarts de zone jouerait sur les prestations familiales.

L'annonce de la fixation par le Gouvernement de deux ou trois étapes pour aboutir à la suppression définitive et globale des zones de salaires contribuerait certainement à l'amélioration du climat social actuellement en voie de dégradation.

* *

II. — LES PRESTATIONS SOCIALES

Dans les couches sociales les plus défavorisées figurent à coup sûr les allocataires des différents régimes de vieillesse, les travailleurs handicapés et les familles.

Dans ce domaine, nous devons constamment nous reporter à deux documents de base établis à la demande du Gouvernement par deux commissions d'études : la Commission Laroque en ce qui concerne les problèmes concernant la vieillesse et la Commission Prigent pour les problèmes familiaux.

Le Gouvernement ne peut être sur ces deux plans taxé d'immobilisme, mais les mesures prises et les améliorations décidées correspondent-elles aux recommandations des travaux des deux commissions ?

Les améliorations décidées au cours de l'année 1963 résultent des dispositions des décrets des 6 septembre et 10 octobre 1963 (amélioration des allocations de vieillesse) et du décret du 23 juillet 1963 (amélioration des prestations familiales).

Il est à remarquer:

1° Qu'un effort d'uniformisation du sort des allocataires vieillesse à été réalisé puisque, à partir du 1^{er} janvier 1964, toutes les allocations seront portées à 900 F et le montant de l'allocation supplémentaire à 700 F, ce qui assurera aux bénéficiaires un montant de ressources minimum de 1.600 F;

2° Que les plafonds de ressources ont été sensiblement revalorisés et passeront à 3.100 F pour une personne seule et à 4.700 F pour un ménage à compter du 1^{er} janvier 1964, sans atteindre, cependant, le double des deux prestations cumulées comme le recommandait le rapport Laroque.

Votre Commission des Affaires sociales, à ce propos, souhaiterait vivement que le montant des pensions d'ascendant accordées aux veuves de guerre ne soit pas retenu dans le calcul des ressources pour l'attribution de l'allocation aux vieux travailleurs salariés et de l'allocation supplémentaire.

Il convient d'abserver que si le montant des allocations de vieillesse fixé récemment par le Gouvernement s'approche des chiffres avancés dans le rapport de la commission Laroque, il devrait cependant être revalorisé, en tenant compte de l'augmentation du coût de la vie, ce qui sans doute aurait pour effet de porter le montant minimum global des allocations à 2.200 francs au lieu de 1.600 francs.

Le Gouvernement a le devoir de suivre cette évolution en majorant l'allocation aux vieux travailleurs salariés, et en conséquence les autres allocations, en fonction du coût de la vie, ou mieux en appliquant à l'allocation de base le coefficient de revalorisation annuelle des rentes et pensions en matière de sécurité sociale.

Il convient, enfin, de considérer comme une amélioration des prestations sociales l'extension, depuis longtemps réclamée et réalisée par l'article 68 de la présente loi de finances, des prestations en nature de la sécurité sociale aux allocataires, extension pure et simple dont le coût s'élèvera à 200 millions par an, sans contribution des bénéficiaires, ce qui était souhaitable en raison de leurs maigres ressources mais qui aggravera la situation financière du régime général de la sécurité sociale dont nous parlerons plus loin.

Dans le cadre de l'extension des assurances sociales aux catégories encore exclues, votre Commission des Affaires sociales souhaite vivement que le Gouvernement prenne l'engagement de déposer un projet de loi garantissant les artisans, commerçants et les membres des professions libérales contre la maladie au cours de la prochaine session parlementaire. Les organisations professionnelles intéressées ont mis des projets au point; des échanges de vue ont eu lieu avec le Ministère du Travail chargé semble til maintenant de régler ce problème. Il est temps de prendre des

engagements plus précis en respectant le principe d'autonomie financière et de gestion auquel les professions intéressées semblent particulièrement attachées.

Pour ce qui est des autres améliorations souhaitées par la Commission des Affaires sociales, je mentionnerai :

- 1° L'urgence de régler au cours de l'année 1964 la question irritante de la prise en compte des années de versement de cotisations au-delà de trente annuités pour le calcul de la pension dans la limite d'un plafond de 60 % du salaire moyen;
- 2° Le calcul des pensions sur le salaire revalorisé des dix meilleures années de la vie active ;
- 3° La reconnaissance du droit à pension de réversion à la veuve valide à 60 ans au lieu de 65 ans actuellement. Quant aux veuves de grands mutilés du travail bénéficiaires de l'allocation pour tierce personne, il est souhaitable de leur reconnaître le droit à une rente de conjoint survivant quelle que soit la cause du décès;
- 4° L'assouplissement des conditions requises pour bénéficier de la retraite en cas d'inaptitude au travail de façon à tenir compte de l'usure individuelle prématurée de certains travailleurs, ceci afin de leur permettre de bénéficier de la pension à taux plein dès 60 ans ;
- 5° Dans le même ordre d'idées, votre Commission des Affaires sociales insiste pour que soit enfin publiée la liste des professions pénibles prévue par l'article 332 du Code de la Sécurité sociale et demande si le Gouvernement compte approuver la liste proposée par la Commission dite des « activités pénibles » et adoptée par le Conseil supérieur de la Sécurité sociale le 3 décembre 1962. Si, comme elle en a manifesté le désir dans sa réunion du 16 janvier 1963, la Commission des activités pénibles veut compléter la liste précédemment arrêtée, qu'elle se hâte de conclure ses travaux afin que M. le Ministre du Travail puisse rapidement publier la liste entière ou les listes partielles des activités pénibles;

C'est volontairement que nous n'abordons pas la question de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la pension normale à taux plein et même à un taux amélioré (50 ou 60 %). La situation démographique du pays, avec l'augmentation pendant encore plus d'une décennie du pourcentage de la population non active, les besoins croissants

en main-d'œuvre d'une économie qui doit connaître un taux élevé de croissance, les répercussions financières importantes qui en découleraient pour les organismes de Sécurité sociale doivent nous inciter à la prudence. Il ne faut pas non plus négliger l'inconnu que constitue encore l'évolution rapide des techniques et l'introduction progressive de l'automation dans des secteurs importants de notre économie avec toutes ses conséquences et, en particulier, la relève de l'effort humain par la machine qui peut modifier fondamentalement la situation actuelle et faire que ce qui semble actuellement impossible devienne demain souhaitable, voir urgent.

Les travailleurs et leurs organisations syndicales sont actuellement particulièrement sensibilisés par la question de l'abaissement de l'âge de la retraite, à condition évidemment que celle-ci soit assez substantielle pour permettre un repos bien gagné, ou à tout le moins une activité volontairement réduite en rapport avec l'état de santé du travailleur. Retraite n'est pas forcément synonyme d'inactivité ou exclusive de travail adapté rémunéré dont la collectivité peut avoir besoin et profiter.

Il convient aussi d'envisager selon quelles priorités et sur quels plans doit porter la réduction du travail (journée, semaine, année ou vie active).

Un large débat devrait s'ouvrir devant le Parlement à l'occasion de l'examen de la situation financière des organismes de Sécurité sociale en prenant pour bases les excellentes études déjà faites, ou en cours, par la Commission d'études des problèmes de la vieillesse, le Conseil économique et social, les experts du Gouvernement, sans négliger non plus les études auxquelles se sont livrés les organismes de Sécurité sociale et les organisations syndicales.

Je conclurai provisoirement sur ce point en disant que, d'après les études auxquelles je viens de faire allusion, il faut le plus rapidement possible fixer dans le temps les quelques deux ou trois étapes qui conduiront progressivement à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite à taux plein et si possible amélioré.

Le Gouvernement, par la voix du Ministre du Travail me semble-t-il, avait reconnu qu'une première étape était réalisable dans le cadre du IV Plan économique et social. La préparation du V Plan est déjà commencée. Le Ministre du Travail est-il en mesure de nous dire si cette étape annoncée dans le cadre du IV Plan verra le jour et quand?

Il me reste à examiner la question du pouvoir d'achat des familles revalorisé certes en 1962 et 1963, mais de façon très insuffisante si l'on prend en considération un récent rapport du Conseil économique dont vous me permettrez d'extraire les quelques considérations qui suivent :

- « a) Si l'on considère à nouveau la période 1950-1960, on constate aussitôt, comme cela a été maintes fois souligné, que les charges totales des prestations familiales n'ont multiplié que de trois fois leur montant normal en raison de l'inapplication de la loi du 22 août 1946 qui indexait les prestations sur les salaires au regard des progressions de cinq à six fois et demie des dépenses de pharmacie et d'hospitalisation ;
- b) Pour le régime général, la direction générale de la sécurité sociale a établi un document relatif à l'évolution comparée des salaires horaires et des prestations familiales depuis 1947, pour une famille de trois enfants, dont un de plus de dix ans, avec bénéfice de l'allocation de salaire unique. Il apparaît aussitôt que sur la base 100 en 1947, les prestations familiales atteignent un niveau voisin de l'indice 430, début 1962, alors que le taux des salaires horaires est proche d'un indice 570. Cette comparaison sur une période particulièrement longue est très significative du retard de ces prestations, d'autant que, même l'allocation aux vieux travailleurs salariés a suivi, dans les villes de plus de 5.000 habitants, une évolution qui dépasse le niveau 800, sur la même base, par suite, notamment, de l'introduction en 1956 de l'allocation supplémentaire. La proportion de 1950 à 1960, pour le régime agricole, est de trois fois;
- c) La F. N. O. S. S. a chiffré à 5,5 milliards de francs la charge supplémentaire qui résulterait de l'application des mesures proposées par la commission Prigent, soit une majoration de 75 % du coût de 1961.
- « L'U. N. C. A. F. a tenté d'estimer ce que serait l'évolution des prestations familiales dans une perspective de stabilité de la législation, et sur la base d'une variation d'environ 19 % d'ici à 1975 de l'effectif des bénéficiaires du régime général. A partir de cette donnée, l'étude de l'U. N. C. A. F. a tenté d'apprécier les perspectives d'évolution des recettes et dépenses de ce régime. En admettant que le salaire de base évolue parallèlement au revenu national, soit en progression annuelle de 5 % et qu'on constate un quadruplement des dépenses d'allocation logement et le maintien proportionnel des frais de gestion et d'action sanitaire et sociale, le montant des charges est estimé devoir atteindre, en 1975, environ 16,6 milliards de francs contre un peu plus de 7 milliards en 1960, 8 milliards en 1961 et 8,9 milliards en 1962; l'U. N. C. A. F. calcule, en contrepartie, un montant des recettes voisin de 14,6 milliards de francs, en estimant à 6 % la progression des salariés cotisants et à 2.20 le coefficient de multiplication de la masse salariale plafonnée. C'est donc, dans l'hypothèse d'un programme sans rattrapage du retard des prestations familiales, et en admettant une évolution de celles-ci parallèle à celle du revenu national, un déficit de l'ordre de 3 milliards de francs, qu'il faut envisager en 1975 dans les perspectives élaborées par l'U. N. C. A. F. »

L'excédent des caisses d'allocations familiales du régime général a été utilisé soit à combler le déficit de la branche maladie des assurances sociales, soit depuis deux ans à assurer la compensation avec d'autres régimes en déficit (caisses minières, caisse de mutualité sociale agricole) et servira l'an prochain à prendre en charge des dépenses jusqu'alors supportées par la branche assurances sociales.

D'un autre côté, la réduction de 16,75 % à 14,25 % du taux de cotisations aux allocations familiales a limité les ressources des caisses d'allocations familiales, si bien que les dispositions du décret du 6 avril 1962 prévoyant l'autonomie financière du fonds national des prestations familiales au sein de la Caisse nationale de sécurité sociale sont restées lettres mortes. De même il n'est plus question de l'indexation des prestations familiales sur les salaires prévue par la loi du 22 août 1946. Cette indexation, également souhaitée par la Commission Prigent, accuserait selon l'Union nationale des Associations familiales un retard d'environ 20 % si l'on tient compte des taux actuels de l'indemnité compensatrice et de l'allocation de salaire unique qui n'ont malheureusement pas suivi le rythme d'évolution des autres prestations.

* *

III. — Situation financière du régime général de la sécurité sociale.

Nous sommes ainsi amenés à examiner, tant du point de vue économique que financier, les possibilités des caisses de sécurité sociale de revaloriser certaines prestations.

Un premier choix nous est imposé: savoir si l'on doit freiner l'évolution des principales prestations compte tenu d'une situation d'ensemble, tant sur le plan national qu'européen, ou au contraire s'îl convient en tout état de cause de servir les principales prestations à un taux minimum suffisant.

On objecte souvent que la concurrence sur le plan européen exclut toute possibilité d'alourdir les charges sociales; M. le Ministre du Travail, lors de la discussion de son budget devant l'Assemblée Nationale, n'a pas manqué de faire état de cet argument.

Il convient d'observer que ce ne sont pas les seules charges sociales entre les différents pays européens qui doivent être mises en parallèle, mais le coût total du salaire direct et du salaire social.

Des études ont été faites desquelles il ressort que les écarts sont assez minimes. Par ailleurs, sur le plan européen, il est prévu une harmonisation des régimes de sécurité sociale et des échanges de vues assez approfondis ont déjà eu lieu.

Votre Commission des Affaires sociales a été unanime à retenir le principe de l'évolution des principales prestations (allocations de vieillesse et prestations familiales) parallèlement à l'évolution du revenu national et des salaires, principe reconnu d'ailleurs aussi bien dans la loi de base de sécurité sociale de 1946 que par le Ministre du Travail devant l'Assemblée Nationale.

En ce qui concerne particulièrement les allocations familiales, l'important écart dont nous avons parlé ci-dessus entre leur évolution et celle des salaires n'est contesté par personne.

Il convient donc de revaloriser le pouvoir d'achat des familles et l'annonce d'une revalorisation de 5 % au cours de l'année 1964 nous a paru nettement insuffisante, compte tenu de la hausse du coût de la vie, au cours de ces derniers mois.

Retenant le principe d'une revalorisation de ces prestations et de l'allocation vieillesse pour les porter à un niveau suffisant, il nous a donc paru indispensable que soient dégagées des ressources nouvelles et ce malgré la situation financière inquiétante des caisses de sécurité sociale.

Devant votre Commission des Affaires sociales, M. le Ministre du Travail a fait état des chiffres suivants :

En 1962, le régime général présentait un excédent global de 776 millions, soit :
— Assurances sociales + 76 millions.
— Accidents du travail + 26 millions.
— Prestations familiales des salariés + 686 millions.
— Prestations familiales des travailleurs indé- dépendants
En 1963, le déficit global serait de l'ordre de 526 millions, soit :
— Assurances sociales des salariés de l'industrie et du commerce
— Assurances sociales des salariés agricoles — 317 millions.
— Accidents du travail — 30 millions.
 Allocations familiales des salariés du com- merce et de l'industrie + 620 millions.
— Allocations familiales des salariés agricoles — 585 millions.
— Allocations familiales des travailleurs indépendants
Pour 1964, le déficit prévisible est de l'ordre de 1.133 millions (à majorer de 130 millions si les prestations familiales sont aug- mentées de 5 % en cours d'année), soit :
Assurances sociales des salariés du commerce et de l'industrie
(Ceci y compris:
 application de l'article 68 de la loi de finances — 200 millions,
 application de l'article 70 de la loi de finances — 240 millions.)
— Assurances sociales agricoles — 401 millions.

Il convient d'observer que, depuis des années, le régime général de sécurité sociale a dû assumer des charges importantes sans que des ressources correspondantes lui soient allouées (article 9 de la loi de finances pour 1963, surcompensation avec le régime minier, sans parler de la prise en charge de nouvelles catégories toujours sans ressources correspondantes soit avec des recettes insuffisantes des rapatriés d'Algérie, des étudiants, des veuves de guerre, de l'assurance maladie des allocataires de vieillesse l'an prochain, etc.).

Il convient également de souligner que le régime général de sécurité sociale est le seul régime à assurer intégralement le service de l'allocation supplémentaire, ce qui, dans un passé récent, a entraîné une majoration des cotisations, alors que tous les autres régimes sont, pour ce faire, subventionnés.

Cette dépense particulière représente actuellement plus de 560 millions de francs par an pour le régime général.

Je rappellerai à nouveau que le déficit du régime général de sécurité sociale provient exclusivement de la branche assurances sociales et que les causes en sont bien connues : évolution de la technique médicale, dépenses pharmaceutiques, dépenses hospitalières et dépenses vieillesse, dont la charge ira croissante du fait que les caisses servent de plus en plus des pensions complètes et que la durée moyenne de vie humaine s'est très sensiblement prolongée.

L'évolution des techniques médicales, certes efficace mais particulièrement coûteuse, fait qu'en moyenne les dépenses maladie de la branche assurances sociales augmentent chaque année de 17 à 18 % et semblent devoir évoluer dans le même sens à l'avenir.

La même observation d'ailleurs peut être faite pour certaines prestations intéressant la branche allocations familiales, l'alourdissement des charges résultant essentiellement de la situation démographique.

De quels moyens dispose ou peut disposer le Gouvernement pour dégager des ressources nouvelles?

Il y aurait, d'abord, les moyens classiques : augmentation du plafond selon des critères maintenant nettement définis, réduction des marges bénéficiaires sur la vente des produits pharmaceutiques, dont il ne faut pas attendre des miracles à moins de réformes de structure dans le mode de production, équilibre des régimes particuliers à leurs propres frais, en particulier du régime des fonctionnaires (il est inadmissible, en effet, que le régime général supporte une part des charges de ce régime, alors que le Gouvernement a tous les moyens d'assurer son équilibre et que les intéressés, eux-mêmes, l'ont toujours souhaité), prise en compte par le budget de l'Etat des frais de fonctionnement des directions régionales de la sécurité sociale, lutte contre la fraude des employeurs, et surtout augmentation du taux des cotisations. Mais, sur ce dernier point, votre Commission des Affaires sociales, comme le Gouvernement lui-même, semble-t-il, est opposée à cette dernière méthode et lui préfère le dégagement de ressources nouvelles assises sur une autre assiette que les salaires. L'un des inconvénients majeurs de l'augmentation des cotisations est, en effet, de surcharger les activités où les frais de main-d'œuvre entrent dans une proportion importante, alors que les activités les plus modernisées, où la part de main-d'œuvre diminue, ne supportent plus leur juste part de charges.

Une certaine forme de fiscalisation, souhaitée par le Gouvernement, recueillerait d'ailleurs l'accord des organismes de sécurité sociale, sous la réserve expresse que l'autonomie de gestion des caisses soit intégralement préservée.

En résumé, il est nécessaire :

- 1° De revaloriser les prestations les plus en retard, pour atteindre des taux convenables (allocations de vieillesse et prestations des caisses d'allocations familiales);
- 2° De dégager des ressources nouvelles selon les observations précédentes.

Votre Commission des Affaires sociales a par ailleurs été unanime à considérer comme inadmissible le transfert répété des charges sans ressources correspondantes imposé au régime général de sécurité sociale et le transfert de charges entre les branches assurances sociales et allocations familiales de ce même régime, même si une justification apparemment logique est mise en avant, tant est grand son souci de préserver l'autonomie des deux branches conformément aux principes du décret du 6 avril 1962.

Elle pense que lorsque le déficit d'un régime particulier est dû à des causes économiques, démographiques ou autres, ce n'est pas au régime général à en supporter les conséquences, à moins que des ressources correspondantes lui soient allouées, mais au budget de l'Etat, ce qui aurait pour but d'entraîner une subvention audit régime. Il doit s'agir en ce cas d'un effort de solidarité nationale auquel toutes les classes de la société doivent participer et pas seulement les salariés d'un seul régime.

IV. — Articles de la loi de finances.

Compte tenu des considérations précédentes, votre Commission des Affaires sociales est unanime à demander la disjonction des articles 67 et 70.

Ces articles ne seraient acceptables que si parallèlement des ressources correspondant aux charges nouvelles étaient allouées aux caisses du régime général.

Pour réaliser, paraît-il, une meilleure redistribution des charges entre les différentes branches de la protection sociale, l'article 67 organise le transfert du financement des prestations maternité de la branche des assurances sociales à la branche allocations familiales, le service desdites prestations continuant à être assuré par les caisses de sécurité sociale. Cette mesure impose à la branche allocations familiales une charge nouvelle annuelle de 607 millions.

L'article 70 institue une surcompensation interprofessionnelle des prestations de vieillesse et d'accidents du travail entre le régime minier de sécurité sociale et le régime général de sécurité sociale, qui reçoit ainsi une charge nouvelle annuelle de 240 millions.

Votre Commission des Affaires sociales ne pense pas que la situation financière d'ensemble du régime général de sécurité sociale puisse être réglée à la faveur du débat budgétaire, mais elle insiste très vivement pour que le Gouvernement prenne à l'égard du Sénat le même engagement qu'il a contracté à l'égard de l'Assemblée Nationale, à savoir l'opportunité d'engager un débat au fond après la conclusion des travaux des deux commissions gouvernementales qui étudient en ce moment le problème. Les études faites par le Conseil économique et les organismes de sécurité sociale sont également d'excellents documents de base pour engager cette discussion.

Le rapporteur pour avis de la Commission des Affaires sociales se doit, enfin, d'évoquer en terminant un certain nombre de problèmes intéressant les Départements d'Outre-Mer.

1° Le S. M. I. G.: le Gouvernement s'est engagé à aligner le S. M. I. G. dans les Départements d'Outre-Mer sur la zone la plus défavorisée de la métropole, à partir du 1er janvier 1964.

Votre Commission aimerait à avoir confirmation de cet engagement.

- 2° Il existe un certain nombre de projets de lois et de décrets ayant déjà recueilli l'avis des conseils généraux des D.O.M. et qui n'ont pas encore eu de suite:
- a) projet de loi relatif à l'assurance vieillesse des exploitants agricoles des D.O.M.;
- b) projet de loi relatif au maintien du bénéfice de la sécurité sociale aux exploitants agricoles des D. O. M. issus de la réforme foncière;
- c) deux projets de décrets et un projet d'arrêté portant application de l'article 73 de la loi de finances du 23 février 1963 concernant l'assurance volontaire vieillesse des non-salariés non agricoles des D. O. M.;
- d) projet de décret améliorant le régime des prestations familiales dans les D. O. M., relatif notamment :
 - à la situation des orphelins et enfants abandonnés;
 - aux marins pêcheurs bénéficiaires d'une retraite.

A l'occasion d'une récente mission à la Réunion, une délégation de votre Commission des Affaires sociales a pu se rendre compte de l'urgente nécessité d'améliorer la situation sociale dans les Départements d'Outre-Mer si l'on ne veut pas prendre le risque de réaction violente de certaines couches de la population.

* *

En conclusion, votre Commission des Affaires sociales vous propose simplement l'adoption des deux amendements suivants :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 67.

Amendement: Supprimer cet article.

Art. 70.

Amendement: Supprimer cet article.

ANNEXE

REGIME GENERAL DE LA SECURITE SOCIALE

Résultats d'ensemble provisoires de l'année 1962.

Assurances sociales.

(En millions de francs.)

	ANNEE 1962
RECETTES:	
Cotisations du régime général Cotisations des régimes divers Cotisations « fonctionnaires » Cotisations « étudiants »	13.173,37 379,63 494,93 1,79
Contributions au régime des étudiants:	
— de l'Etat — des divers régimes de sécurité sociale	17,04 2,53
Régime des grands invalides, veuves et orphelins de guerre. Produit des recours contre les tiers (régime général)	» 43,35
Total	14.112,64
DEPENSES: Prestations:	
— maladie	8.168,63 475,16
— invalidité :	
— pensions — allocations supplémentaires	458,65 20,02
— décès	71,42
— vieillesse :	
pensions et allocations aux vieux travailleurs salariés allocations supplémentaires	3.207,16 609,49
Total	12.947,53
GESTION ADMINISTRATIVE:	
caisses primaires	505,97
— caisses régionales	132,89
Action sanitaire et sociale (crédits ouverts)	163,15
Contrôle médical (crédits ouverts)	109,35
Contributions au fonds spécial Dépenses diverses	63,11 114,50
Total	1.088,17
Total général	14.036,50

Répartition des recettes et des dépenses des assurances sociales entre les différents régimes.

(En millions de francs.)

	ANNEE 1962
DECIME CENTERAL	
REGIME GENERAL:	
RECETTES (cotisations du régime général et des régimes divers)	13.596,35
DEPENSES:	
— maladie	7.432.87
— maternité	447,07
— invalidité	1
— décès	71,42
— vieillesse	3.785,15
	31,50
Contribution au fonds spécial	63,11
Gestion administrative	595,05
Action sanitaire et sociale	151,59
Contrôle médical	96,28
Dépenses diverses	102,12
Total	13.191,83
REGIME DES FONCTIONNAIRES:	,
RECETTES (cotisations)	494,93
DEPENSES:	
— maladie	620,80
— maternité	20,02
— gestion administrative	
- action sanitaire et sociale	,
— contrôle médical	11,55
Dépenses diverses	11,37
Total	719,37

	ANNEE 1962
REGIME DES ETUDIANTS:	
RECETTES (cotisations et contribution de l'Etat)	21,36
DEPENSES:	
maladie	22,47
— maternité	1,66
— gestion administrative	1,82
contrôle médical	0,33
- dépenses diverses	0,20
Total	26,48
REGIME DES GRANDS INVALIDES, VEUVES ET ORPHELINS DE GUERRE:	
RECETTES	*
DEPENSES:	•
maladie	92,49
- maternité	0,41
— gestion administrative	3,92
contrôle médical	1,19
— dépenses diverses	0,81
Total	98,82

ACCIDENTS DU TRAVAIL

(En millions de francs.)

	ANNEE 1962
RECETTES:	
Cotisations	2.176,91
Produits des recours contre les tiers	2.146,91 -96,67
-	
Total	2.273,58
DEPENSES:	
Prestations	761,97
Incapacité permanente :	
- caisses primaires et régionales	836,77
— fonds commun des A.T	332,82
Total des prestations	1.931,56
Autres dépenses des caisses primaires :	
— dépenses effectuées	10,30
- remboursement de la caisse nationale	3,17
Gestion administrative:	
— caisses primaires	101,46
— caisses régionales	44,29
Action sanitaire et sociale (crédits ouverts)	64,71
Contrôle médical (crédits ouverts)	42,93
Fonds de prévention (crédits ouverts)	42,96
Dépenses diverses	12,08
Total général	2.247,12

PRESTATIONS FAMILIALES

(En millions de francs.)

Salariés.

~	ANNEE 1962
RECETTES:	
Cotisations	8.902,13
DEPENSES:	
Prestations légales	6.904,67
Allocations de logement	590,79
Action sanitaire et sociale (crédits ouverts)	306,51
Gestion administrative	229,41
Dépenses diverses	44,72
Total Employeurs et travailleurs indépendants.	8.076,10
	8.076,10 ANNEE 1962
Employeurs et travailleurs indépendants.	
Employeurs et travailleurs indépendants.	ANNEE 1962
Employeurs et travailleurs indépendants. RECETTES: Cotisations	ANNEE 1962
Employeurs et travailleurs indépendants. RECETTES: Cotisations DEPENSES:	ANNEE 1962 637,93
Employeurs et travailleurs indépendants. RECETTES: Cotisations DEPENSES: Prestations légales	ANNEE 1962 637,93
Employeurs et travailleurs indépendants. RECETTES: Cotisations DEPENSES: Prestations légales Allocations de logement.	ANNEE 1962 637,93 573,33 14,70

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.

650,08