

N° 66

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 1963.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au Fonds national de l'emploi,

Par M. Roger LAGRANGE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 630, 661, 689 et In-8° 116.

Sénat : 46 (1963-1964).

Mesdames, Messieurs,

Le temps très bref qui est imparti au Sénat pour examiner le projet de loi sur le Fonds national de l'emploi (F. N. E.) ne m'autorisera pas à développer très longuement les observations de notre Commission des Affaires sociales. Mais, le large débat qui a eu lieu à l'Assemblée Nationale, l'excellent rapport de M. Caille, député, et les explications très complètes de M. le Ministre du Travail permettront de limiter mes explications, qui porteront essentiellement sur le recensement des moyens existants, les objectifs du projet, son économie et enfin ses aspects positifs et ses insuffisances.

*

* *

MOYENS ACTUELS

A un moment où nous connaissons une situation de plein emploi — puisque au 1^{er} octobre le nombre des chômeurs secourus (y compris les rapatriés) dépassait à peine 20.000 et que celui des demandes d'emploi non satisfaites atteignait 125.000 dont 29.000 rapatriés, il peut ne pas sembler urgent de se préoccuper de la situation de l'emploi, alors qu'il existe déjà une série de dispositions dont je voudrais rappeler succinctement l'origine et la consistance :

1. — **Fonds de reclassement de la main-d'œuvre.** — Ce fonds a été institué par les décrets du 14 septembre et 6 décembre 1954. Il a pour objet de faciliter la réadaptation professionnelle et le reclassement des salariés dont les conditions d'emploi seraient modifiées, à la suite soit de la cessation, de la réduction ou de la conversion d'activité de l'entreprise, soit d'opérations de concentration, de spécialisation, ou de décentralisation. L'action du fonds s'opère :

— par le versement d'une aide financière (prise en charge partielle des salaires des moniteurs et des travailleurs pendant le stage de réadaptation) ;

— par le remboursement des frais de transport et de déménagement et de réinstallation, en cas d'épuisement des possibilités de reclassement local, obligeant les travailleurs à quitter leur lieu d'emploi.

Il faut signaler que pour les trois derniers exercices les dépenses pour le Fonds de reclassement se sont élevées à 19,4 millions de francs au titre de la réadaptation et 3,9 millions de francs au titre des transferts de domicile. Pour 1964, les crédits prévus sont respectivement de 50 et 4,6 millions.

Si l'on peut admettre que la première forme d'aide doive subsister même après la création du F. N. E., la seconde devrait se confondre avec les formes d'aide octroyées par le F. N. E. au titre de l'article 2 du projet.

2. — **L'U. N. E. D. I. C. et les A. S. S. E. D. I. C.** — Ces abréviations désignent l'Union Nationale pour l'Emploi dans le Commerce et l'Industrie, et ses échelons locaux, les Associations pour l'Emploi dans le Commerce et l'Industrie. Ces organismes ont été mis sur pied pour l'application de la Convention du 31 décembre 1958 qui a créé un véritable régime contractuel d'assurance chômage. Ce régime est financé par des cotisations des employeurs et des salariés ; fixé originellement à 1 % des salaires (0,80 % pour l'employeur et 0,20 % pour le salarié), le taux des cotisations a été réduit à 0,25 % (0,20% et 0,05 %) en raison des faibles dépenses résultant de la situation satisfaisante du niveau de l'emploi. Je n'entrerai pas ici dans le détail du fonctionnement de ce régime ; je limiterai mon propos aux seules dispositions intéressant la formation professionnelle des salariés.

a) *Action en faveur des stagiaires de F. P. A.*

Après trois années de fonctionnement, les organisations signataires ont voulu améliorer leur action en faveur des travailleurs sans emploi en les aidant dans leur effort de reconversion professionnelle.

Car un régime qui a été institué non seulement pour venir en aide au chômeur, mais aussi pour « rechercher » les mesures de nature à atténuer pour les salariés les incidences des fluctuations économiques dans le domaine de l'emploi se devait d'encourager la formation professionnelle. En effet, l'acquisition par le travailleur d'une plus grande qualification professionnelle constitue non seulement un facteur de promotion sociale, mais aussi une garantie certaine contre le risque de chômage ; pour celui qui est momentanément sans emploi, elle facilite le reclassement professionnel.

Ce sont ces raisons qui ont donc conduit les parties à la convention à prévoir, par un avenant du 27 novembre 1961, le versement d'allocations de formation aux stagiaires de F. P. A. qui remplissent certaines conditions.

Les allocations de formation sont dues « aux participants qui bénéficiaient ou auraient été susceptibles de bénéficier des allocations spéciales au moment où ils ont été admis dans un centre de F. P. A. ».

Le montant de l'allocation de formation, qui est versée pendant toute la durée du stage de F. P. A., est proportionnel à l'indemnité versée par le centre, cette dernière étant égale au salaire minimum

interprofessionnel garanti. Elle est égale à 50 % de cette indemnité pendant la première partie du stage et à 60 % pendant la seconde partie, dans la limite d'un plafond de 95 % du salaire de référence de l'intéressé. Cependant la règle du plafond ne saurait avoir pour conséquence de ramener l'allocation à moins de 30 % puis de 35 % de l'indemnité de base. C'est ce minimum qui est alloué, dans tous les cas, aux jeunes gens libérés du service militaire légal qui sont admis dans un centre de F. P. A.

b) *Extension aux travailleurs sans emploi provenant de l'agriculture.*

Une décision de principe a été prise récemment par les organisations signataires. Elle vise exclusivement les anciens salariés agricoles en mesure d'apporter la preuve qu'ils ont été affiliés à une caisse mutuelle d'assurances sociales agricole et qu'ils ont effectué un travail salarié ou assimilé soit pendant 200 jours au cours des quatre trimestres civils, soit pendant 100 jours au cours des deux trimestres civils précédents.

Pour recevoir les allocations de formation pendant la durée du stage de F. P. A., les intéressés devront en outre être âgés de plus de vingt et un ans.

Ceux d'entre eux qui percevront l'allocation prévue par le décret du 17 octobre 1963 au titre du F. A. S. A. S. A. recevront seulement la différence entre l'allocation de formation et l'allocation du F. A. S. A. S. A., soit 10 % du S. M. I. G. pendant la première partie du stage et 15 % pendant la seconde.

3. — **Le F. A. S. A. S. A.** — Le Fonds d'action sociale pour l'amélioration des structures agricoles a été institué par la loi du 6 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole.

Ce Fonds, dont l'action s'étend à de nombreux domaines, participe, lui aussi, à la reconversion de la main-d'œuvre d'origine agricole (exploitants, fils d'agriculteurs en chômage et salariés agricoles en chômage). Selon le décret du 17 octobre 1963, il prend en charge :

1° Les frais exposés, pour la formation du stagiaire, par l'organisme ou l'entreprise dispensant cette formation ;

2° Les frais de déplacement éventuel du stagiaire ;

3° Une allocation forfaitaire égale à 20 % du S. M. I. G., qui s'ajoute aux avantages sociaux et allocations traditionnels ;

4° Une prime de départ et d'installation aux lauréats du stage ; elle varie de deux à six mois de S. M. I. G. et est versée en deux fois ;

5° Le remboursement forfaitaire de frais de transport et de déménagement de l'intéressé jusqu'au lieu où il exerce sa nouvelle profession.

Le F. A. S. A. S. A. (chap. 46-57 du budget de l'Agriculture), qui fonctionnera en fait en 1964, est doté de 53,9 millions de francs de crédits dont environ 16,7 millions de francs sont réservés à la rééducation professionnelle.

4. — **Le Fonds social européen.** — Les articles 123 à 128 du Traité de Rome prévoient, sous certaines conditions, la prise en charge de la moitié des frais engagés par les Etats membres pour la rééducation professionnelle de leurs salariés.

Il convient donc d'examiner chacune des allocations du Fonds national de l'emploi au regard des dispositions concernant le Fonds social européen.

a) *Allocations spéciales de conversion :*

Ces allocations peuvent ouvrir droit à un remboursement du Fonds social européen, puisque les conditions prévues par le Fonds social européen sont les suivantes :

— l'intéressé doit être demandeur d'emploi ;

— l'intéressé doit exercer pendant six mois après le stage la profession pour laquelle il a été formé.

Seuls, les jeunes gens libérés du service militaire n'étant pas considérés comme en chômage n'ouvriront pas droit à remboursement.

b) *Primes de transfert :*

Elles aussi pourront être prises en charge par le Fonds social européen, à l'exception de celles servies aux jeunes libérés du service militaire.

c) *Indemnités dégressives :*

Dans l'état actuel des textes du Fonds social européen, ne peuvent être prises en charge que les indemnités dégressives accordées lorsqu'il s'agit d'une conversion effectuée à l'intérieur d'une même entreprise.

Dans les hypothèses d'action du Fonds national de l'emploi, les indemnités dégressives ne pourront être prises en charge que si l'ouvrier est reclassé avec un salaire inférieur dans la même entreprise.

d) *Allocations spéciales :*

Ces dispositions ne sont pas prévues par le Fonds social européen et ne peuvent être prises en charge.

e) *Equipes mobiles d'instructeurs :*

Les dépenses faites au titre des équipes mobiles d'instructeurs pourront, sans doute, faire l'objet d'une demande de remboursement.

5. — **La Communauté européenne du charbon et de l'acier.** —

Comme la C. E. E., cet organisme rembourse aux Etats membres 50 % des dépenses engagées à l'occasion de la reconversion et du transfert de la main-d'œuvre salariée des entreprises du secteur charbon-acier à l'occasion de leur fermeture pour non-rentabilité. Il est intéressant de noter que les dépenses effectuées en application de l'article 56 du traité de la C. E. C. A. se sont élevées pour les trois derniers exercices :

- à 3,6 millions de francs pour les indemnités d'attente ;
- à 1,36 million de francs pour les transferts de domicile ;
- et à 2,85 millions de francs pour la réadaptation,

et que pour 1964 il est prévu un crédit total de 2,5 millions de francs.

Comme on le voit au terme de cette brève étude, il existe une multiplicité d'organismes d'intervention, chacun ayant des règlements propres. Il sera donc nécessaire de prévoir une coordination très poussée entre les diverses actions, afin d'éviter les conflits d'attribution, les interpénétrations, les actions parallèles ou contradictoires. La Commission des Affaires sociales souhaiterait être tenue informée des conditions dans lesquelles cette action concertée nécessaire pourra être entreprise.

OBJECTIFS DU PROJET

Le problème de l'emploi revêt un caractère d'urgence incontestable. En effet, si nous sommes bien dans une période d'équilibre global de l'emploi, il n'en demeure pas moins que l'accélération de l'évolution des techniques, le développement de l'automatisation, le déclin progressif de certaines branches d'activité (mines par exemple), créent un chômage technologique auquel il convient de parer en envisageant une reconversion professionnelle d'un nombre de travailleurs toujours croissant. Ceci est si vrai qu'il apparaît normal, à certains experts, d'envisager l'exercice de plusieurs professions successives au cours de la vie active d'un travailleur.

Il ne faut certes pas, partant de cette constatation, tomber dans l'excès technocratique et considérer comme normal et inéluctable ce changement de profession durant la vie active.

En effet, nous devons donc aussi prendre en considération l'élément humain du problème et admettre que l'attachement du travailleur à sa profession est un facteur d'équilibre et qu'il convient d'abord, dans toute la mesure du possible d'adapter les techniques nouvelles aux possibilités du travailleur ; les facultés d'adaptation de l'homme ne sont pas illimitées et elles varient beaucoup d'un travailleur à un autre.

Il s'agit, en somme et en priorité, de faire que l'homme domine les techniques et ne soit pas dominé par elles au point de se disloquer et de perdre sa personnalité.

Quoi qu'il en soit, le renouvellement des techniques et la mutation perpétuelle de l'économie est telle que nous sommes confrontés avec ce problème du chômage technologique et amenés à étudier et à trouver des solutions ; c'est l'objectif du projet relatif au Fonds national de l'emploi.

Ajoutons que la situation de plein emploi que nous connaissons actuellement peut se trouver modifiée fondamentalement non seulement par la généralisation des techniques nouvelles comme l'automatisation qui, selon certaines informations, met chaque année au

chômage plus d'un million de travailleurs aux Etats-Unis, mais encore par l'arrivée massive et prochaine des jeunes et nombreuses générations sur le marché du travail.

S'il doit en être ainsi, qu'il soit permis à votre Rapporteur de déclarer que le Fonds national de l'emploi sera impuissant à résoudre le problème et qu'alors se posera avec acuité l'éventualité de la réduction du temps de travail sur les trois plans souvent évoqués : semaine, année et surtout réduction de la durée de la vie active par l'abaissement de l'âge de la retraite à taux plein. Il est peut-être prématuré d'examiner le problème sous cet angle, mais nous pensons qu'il convient de faire cette observation pour ramener le projet que nous étudions à sa juste valeur. Il vise en somme surtout à assurer la sécurité de l'emploi dans une situation globale de plein emploi, où l'on constate un chômage structurel d'une ampleur encore limitée.

Il faut ajouter que nous devons avoir bien présent à l'esprit que le problème aujourd'hui examiné ne se limite pas aux secteurs industriel, privé ou nationalisé. Il intéresse prioritairement le secteur agricole puisque chaque année plus de 100.000 personnes actives quittent — souvent contre leur gré — l'agriculture, pour satisfaire aux besoins en main-d'œuvre du secteur industriel. La même observation s'applique d'ailleurs à un grand nombre d'artisans et commerçants, éliminés par la concurrence ou l'évolution des techniques commerciales.

Sur ce point non plus, le Fonds national de l'emploi, ni son homologue le F. A. S. A. S. A., ne sauraient pourvoir à tout ; les enseignements agricole et technique, au moins pour les jeunes générations, devraient avoir ce rôle prééminent, que l'examen du budget de 1964 n'a pas permis au Sénat de déceler.

Après avoir, nous l'espérons, démontré l'intérêt et l'importance de la création de ce Fonds national de l'emploi, il faut brièvement en exposer l'économie.

ECONOMIE DU PROJET

A. — **Champ d'application.** — Les dispositions du projet doivent jouer en faveur de l'ensemble des salariés, qu'ils relèvent du commerce ou de l'industrie, qu'ils appartiennent aux secteurs privé ou nationalisé. Par décret, la loi pourra être étendue aux travailleurs non salariés et aux jeunes gens libérés des obligations militaires d'activité.

En sont donc exclus les fonctionnaires (ceci est normal, puisqu'ils sont régis par un statut particulier) et les personnes salariées pourvues d'un emploi, ainsi que les exploitants agricoles qui relèvent, eux, de l'action propre du F. A. S. A. S. A.

B. — **Prestations servies.** — Deux sortes d'interventions sont prévues :

1° Les premières, à caractère individuel, en faveur des *travailleurs suivant un stage de formation ou de rééducation professionnelle*, font l'objet de l'article 2 et consistent :

a) *En allocations de conversion servies aux travailleurs suivant les cours de formation, pour rendre moins sensible la perte de salaire pendant la durée du stage ; elles s'ajoutent aux allocations et aides déjà servies par la Formation Professionnelle des Adultes (F. P. A.), par l'U. N. E. D. I. C. ou le F. A. S. A. S. A.*

Pour mettre en évidence l'articulation de ces différentes aides, nous pensons utile de produire quelques exemples chiffrés :

	SALARIÉS agricoles en stage F. P. A.		SALARIÉS : industrie et commerce en stage F. P. A.		MILITAIRES démobilisés en stage F. P. A.	
	Trois premiers mois.	Trois mois suivants.	Trois premiers mois.	Trois mois suivants.	Trois premiers mois.	Trois mois suivants.
(En francs.)						
Allocation F. P. A. (44 fois le SMIG)....	370	370	370	370	370	370
Allocation F. A. S. A. S. A.	74	74	»	»	»	»
Allocation U. N. E. D. I. C.	41	49	105	123	161,4	193,5
Total	475	493	475	493	531,4	563,5

À ce total s'ajoutera éventuellement le concours du F. N. E. pour porter le total des aides à un certain pourcentage du salaire antérieur du stagiaire.

b) *En primes de transfert et en indemnités de frais de transport, de déménagement et de réinstallation*, accordées aux travailleurs privés d'emploi qui, après avoir suivi un stage de formation professionnelle, quittent une région de sous-emploi pour une région où existent des besoins de main-d'œuvre.

Comme il ressort de ces précisions, il ne doit pas y avoir de superposition entre les prestations qui sont servies par l'U. N. E. D. I. C. et celles qui seront servies par le Fonds national de l'emploi, en particulier en ce qui concerne les allocations de conversion du F. N. E. et les allocations de formation servies par l'U. N. E. D. I. C., mais il convient d'observer que l'effort financier essentiel sera fait par l'U. N. E. D. I. C.

2° *En faveur des travailleurs obligés à se reconvertir* par suite d'un grave déséquilibre de l'emploi dans la région ou la profession sans qu'ils aient la possibilité de suivre des stages de formation professionnelle. Définies par l'article 3, elles seront mises en œuvre à la suite de conventions passées par le Ministre du Travail avec divers organismes, organisations ou entreprises et financées conjointement par le F. N. E. et les ressources propres des cosignataires selon un pourcentage à déterminer au moment de la signature de la Convention. Elles consistent :

a) *En allocations temporaires dégressives* en faveur des travailleurs qui sont dans l'obligation d'accepter un emploi entraînant un déclassement professionnel. Selon les indications fournies par le Ministre du Travail, ces allocations temporaires assureraient, pendant six mois, 90 % du salaire moyen de la catégorie professionnelle à laquelle appartient le salarié et 75 % pendant les six mois suivants. On espère que, passé ce délai, le salarié aura, soit retrouvé un autre emploi dans sa spécialité, soit obtenu à l'intérieur de l'entreprise une promotion lui assurant un salaire équivalent à celui perçu avant son licenciement.

b) *En allocations spéciales* en faveur de certaines catégories de travailleurs âgés de plus de soixante ans, lorsqu'il sera établi qu'ils ne sont plus aptes à bénéficier d'une mesure de reclassement. Ces mesures ont été inspirées par l'idée qu'il vaut mieux inciter

les travailleurs à prendre un emploi moins rémunérateur plutôt que d'attendre passivement une offre d'emploi en percevant les allocations légales ou contractuelles de chômage.

C. — **Gestion du Fonds national de l'emploi.** — Il n'y aura pas à proprement parler d'organisme gestionnaire, le Ministre du Travail étant en fait le véritable responsable ; il sera aidé, d'une part, par le personnel spécialisé, qui a mené à bien les actions de la Bourse du Travail ouverte à Marseille pour les rapatriés et dont l'action peut être considérée comme achevée et, d'autre part, par les services extérieurs de la main-d'œuvre. Cela implique à coup sûr une spécialisation de certains de ces services dans l'action que développera le Fonds national de l'emploi.

Il convient néanmoins de souligner que, dans la mise en œuvre de cette politique, le Ministre du Travail sera assisté d'un Comité supérieur de l'emploi, à *caractère consultatif*, où seront représentées les administrations intéressées et les organisations professionnelles d'employeurs et de salariés.

La Commission insiste *vivement* pour que ce comité joue un rôle déterminant et que ses avis *soient suivis*. Elle souhaiterait même qu'aucune *décision ministérielle* ne soit prise que sur *avis conforme* du Comité supérieur de l'emploi.

D. — **La question des conventions de coopération** avec les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales et, le cas échéant, avec des entreprises a été sans doute l'une des plus controversées lors des débats devant l'Assemblée Nationale et au sein de votre Commission des Affaires sociales.

De quoi s'agit-il ?

Le Ministre du Travail, selon les termes de la dernière phrase de l'article premier du projet de loi, est habilité à conclure des conventions de coopération avec les organismes professionnels ou interprofessionnels, les organisations syndicales et, le cas échéant, avec des entreprises.

Les représentants de l'U. N. E. D. I. C. et ceux des organisations syndicales estiment que cette disposition est parfaitement inutile, au moins dans le libellé de l'article premier, car — affirment-ils — le Ministre du Travail peut toujours conclure de telles conventions.

A quoi le Ministre répond que l'insertion de cette disposition a été décidée après consultation du Conseil d'Etat, qui estime préférable de retenir dans le projet de loi la disposition en cause.

Le Ministre du Travail a en outre déclaré, lors des débats devant l'Assemblée Nationale, sans doute reprendra-t-il son propos devant le Sénat, qu'en aucun cas ces conventions ne sauraient être imposées à l'autre partie. N'est-il pas vrai qu'elles ne seraient plus, dès lors, des conventions ?

Cette argumentation a semblé parfaitement logique à votre Commission, mais pratiquement lorsque le Ministre du Travail aura annoncé que les allocations ou primes prévues par l'article 3 seront susceptibles d'être servies, l'U. N. E. D. I. C. subira une telle pression morale de la part des éventuels bénéficiaires qu'elle sera pratiquement contrainte à la signature, et ce en application d'une décision ministérielle sur laquelle elle n'aura donné, au sein du Conseil supérieur de l'emploi, qu'un avis, favorable ou non. Les fonds dont elle dispose et qui proviennent de cotisations patronales et ouvrières basées sur les salaires risquent ainsi d'être utilisés contre la volonté des organisations gestionnaires.

L'objection pourrait être levée si l'avis conforme du Conseil supérieur de l'emploi était requis pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 3.

E. — Rapport du Parlement. — L'article 4 du projet relatif au *rapport au Parlement*, qui sera fourni chaque année avant l'examen du budget, appelle une observation de votre Commission. Elle pense que ce rapport devrait retracer les opérations effectuées par le F. N. E., à l'exclusion de celles relevant de la compétence générale ou particulière de l'U. N. E. D. I. C.

F. — Moyens financiers du fonds. — Nous rappelons pour mémoire qu'un crédit de 24 millions de francs est inscrit au chapitre 44-14 (nouveau) du budget du Ministère du Travail de l'année 1964.

La modestie de la dotation, même en y ajoutant les éventuelles ristournes du Fonds social européen suffit à prouver que l'action du F. N. E. sera assez limitée, tout au moins pour l'année 1964, année de démarrage.

Sa mise en vigueur devrait néanmoins être aussi rapide que possible puisqu'il est susceptible d'entrer en jeu dans des cas précis, notamment pour les affaires des Forges de l'Adour au Boucau et des Forges d'Hennebont dans le Morbihan.

INSUFFISANCES DU PROJET

Après avoir souligné au début de notre rapport que le F. N. E. ne saurait faire face à tous les problèmes posés par la reconversion professionnelle et l'arrivée massive des jeunes générations sur le marché de l'emploi, nous voudrions maintenant signaler quatre problèmes liés à la reconversion professionnelle et la situation particulière des départements d'Outre-Mer et qui ont particulièrement retenu l'attention de votre Commission :

1° Celle-ci est convaincue que le Fonds national de l'emploi ne peut être qu'un des éléments d'un tout et ne peut être traité séparément.

Il est lié à l'*Aménagement du Territoire et aux problèmes des économies régionales*, donc au problème de la décentralisation industrielle et administrative.

A partir du moment où nous envisageons des primes de transfert et des indemnités de transport, de déménagement et de réinstallation, en faveur des travailleurs quittant une région de sous-emploi pour aller dans une autre région, nous devons affirmer que l'objectif prioritaire reste malgré tout de promouvoir une politique de revitalisation des régions pauvres en faisant que l'industrie aille plutôt vers la main-d'œuvre disponible que l'inverse et qu'on ne puisse plus parler, même avec quelque exagération, du « désert français ».

2° Dans la mesure même où l'on ne peut éviter le départ d'un certain nombre de travailleurs des régions de sous-emploi vers d'autres régions plus favorisées, il est indispensable de prévoir — peut-être dans un cadre autre que celui du projet du Fonds national de l'emploi — le *relogement* de ces travailleurs appelés généralement à se fixer dans des centres où sévit déjà la pénurie de logements, et quelle pénurie bien souvent ! Au dépaysement du travailleur s'ajoute alors l'incertitude du toit et la démoralisation de toute la famille déjà assaillie par le souci de trouver un établissement scolaire qui puisse accueillir les enfants poursuivant leurs études.

3° Reste enfin cette catégorie de *travailleurs âgés de moins de soixante ans* ne relevant ni de l'invalidité, ni de l'inaptitude, ni

des « handicapés » et qui peuvent, bien sûr, en principe, bénéficier des prestations prévues à l'article 2 du projet de loi, mais dont l'état physique et l'usure prématurée font qu'avec ou sans stage de formation ils ne peuvent trouver de travail nulle part.

C'est un problème angoissant qui intéresse toutes les régions de France mais, sans doute plus particulièrement, les régions de sous-emploi. Ces travailleurs n'ont bien souvent d'autres ressources que les allocations de chômage et celles servies, pendant un temps limité, par les A. S. S. E. D. I. C.

Votre Commission s'est longuement penchée sur ce problème. A la demande de M. Grand, elle a même adopté un amendement de principe, qui tombera sans doute sous le coup de « l'article 40 de la Constitution » ; mais, par cette attitude, elle a voulu attirer tout particulièrement l'attention du Ministre sur ce problème d'une actualité, hélas ! trop évidente.

Est-il possible d'imposer aux entreprises les plus importantes l'obligation d'embauchage de ces travailleurs lorsqu'ils ne peuvent plus bénéficier des allocations servies par les fonds de chômage et les A. S. S. E. D. I. C. ? Nous le pensons. Quoiqu'il semble bien difficile d'éviter le débauchage, sous un prétexte quelconque, de ces travailleurs, quand leur force de travail commence à décliner irrémédiablement.

Votre Commission des Affaires sociales ne peut se satisfaire d'une vague promesse d'étude de ce problème. Elle affirme son vif désir de voir intervenir, dans un délai précis, soit par la voie législative, soit par la voie réglementaire, des mesures particulières en faveur de cette catégorie de personnes particulièrement touchées par l'évolution des problèmes de l'emploi.

4° Le F. N. E. dans les Départements d'Outre-Mer.

Le rapporteur se doit, en terminant, d'évoquer le problème de l'application du texte aux Départements d'Outre-Mer.

Selon nos collègues représentant ces collectivités, l'application est de droit, et la Commission des Affaires sociales du Sénat demande à M. le Ministre du Travail de faire connaître son sentiment sur cette question d'une actualité brûlante dans ces départements où le chômage sévit à l'état permanent et touche une population très jeune et en perpétuel accroissement. Il ne faudrait pas sous le prétexte fallacieux d'une nouvelle étude nécessaire, renvoyer à plus tard la mise en œuvre du F. N. E. dans ces quatre départements.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission n'a disposé pour l'examen du projet de loi — nous l'avons déjà indiqué — que d'un très court délai. Elle a cependant tenu à s'entourer du maximum de renseignements.

Elle a donc entendu une délégation de l'U. N. E. D. I. C., conduite par M. Bergeron, Président de son Conseil d'administration, et composée de représentants de toutes les centrales syndicales, patronales et ouvrières qui la composent.

Puis, elle a entendu M. Gilbert Grandval, Ministre du Travail.

A la suite de ces auditions, elle a procédé à un examen minutieux des articles du projet.

A l'unanimité, elle s'est ralliée au principe du texte, mais elle a aussi manifesté le désir de lui apporter un certain nombre de précisions et de modifications.

*
* *

Tout d'abord, dans le dernier alinéa de l'article premier, la Commission des Affaires sociales vous proposera de supprimer les mots « à caractère consultatif ».

Elle souhaite que dans le cadre de l'article 3, ce soit le comité supérieur de l'emploi, où sont représentées toutes les administrations et les organisations syndicales intéressées, qui décide des régions ou des professions dans lesquelles une action de reclassement, de reconversion et de placement devient nécessaire en raison de l'état ou du risque de chômage. Il apparaît donc nécessaire de supprimer la référence au caractère consultatif du comité supérieur prévue à l'article premier, puisque si l'amendement à l'article 3 était adopté, cet organisme aurait — tout au moins sur un point précis — pleine et entière compétence.

Toujours à l'article premier, elle vous demandera de supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa qui dispose : « Il est habilité à conclure des conventions de coopération avec les organismes professionnels ou interprofessionnels, les organisations syndicales et, le cas échéant, avec des entreprises ».

Tout d'abord, le caractère législatif de ces dispositions ne nous est pas apparu évident. Le Ministre nous a, certes, fait remarquer que le Conseil d'Etat, consulté sur ce point, avait estimé qu'il était *préférable* de retenir dans le projet de loi les dispositions en cause, motif pris de ce que les conventions envisagées peuvent permettre au Fonds national de l'emploi d'engager des actions nouvelles importantes associant l'Etat et les organismes ou entreprises et que leur conclusion mettrait en cause un principe fondamental de notre droit.

Nous remarquons tout d'abord que cette position prendrait toute sa valeur si les conventions dont il s'agit étaient susceptibles d'être étendues par voie autoritaire à des organismes ou entreprises non signataires. Mais il n'en est rien.

Pour ce qui est de la nécessité d'une habilitation législative pour permettre à un ministre de conclure des conventions au nom de l'Etat avec des organismes privés, il nous semble qu'il s'agit d'une exigence dont on n'a jamais jusqu'alors tenu compte. En effet, c'est :

1° En application d'un décret du 10 octobre 1955, que le Ministre chargé de l'enseignement technique a été autorisé à conclure des conventions avec des organismes professionnels ou interprofessionnels en vue de contribuer au bon fonctionnement des centres publics d'orientation professionnelle et d'accroître leur documentation ;

2° Le décret n° 63-1044 du 17 octobre 1963 relatif à l'aide aux mutations professionnelles des agriculteurs et travailleurs agricoles qui a prévu dans son article 10 qu'un organisme spécialisé sera chargé notamment d'orienter vers d'autres professions des agriculteurs, fils d'agriculteurs et salariés agricoles et qu'à cette fin cet organisme sera lié par convention au Ministre de l'Agriculture.

De plus, l'article 3 fait référence à la possibilité de conclure ces conventions. Donc, s'il en était besoin, le Gouvernement trouverait au besoin dans les dispositions de l'article 3 l'habilitation législative qu'il souhaite.

Enfin, votre Commission estime que le fait d'avoir introduit dans l'article premier — c'est-à-dire celui qui énonce les dispositions d'ordre général — l'habilitation à conclure des conventions

pourrait laisser supposer que le Gouvernement entend conclure des conventions dans le cadre de l'article 2, ce qui, pour votre Commission, est une hypothèse à exclure formellement.

*
* *

L'article 2 a été adopté sans modification.

*
* *

A l'article 3, votre Commission vous proposera trois amendements.

Par le premier, elle vous demandera de décider, en conformité avec l'amendement déjà développé à l'article premier, que c'est seulement sur avis *conforme* du Comité supérieur de l'emploi institué à l'article premier que le Ministre du Travail pourra engager des actions de reclassement, de placement et de reconversion professionnels. Ainsi seulement peut-on donner sa pleine valeur à la création de ce Comité.

Par le second, elle entend bien montrer que les actions engagées pour remédier à une crise régnant dans une région ou une profession considérée peuvent être soit de la compétence exclusive du F. N. E., soit de la compétence exclusive des organismes privés ou des entreprises, soit encore d'une compétence partagée entre ces divers modes d'intervention.

Par le troisième, elle souhaite marquer son désir de voir entreprendre une action d'aide en faveur de travailleurs âgés de plus de cinquante ans qui ne bénéficient ni de la législation sur les handicapés physiques, ni d'une pension d'invalidité.

Il existe en effet un nombre relativement important de travailleurs d'un certain âge qui, à cause de leur état physique ou mental, sont pratiquement dans l'incapacité de travailler. Il ne s'agit pas d'handicapés physiques selon la définition légale qui est donnée à cet état. Mais, pour des raisons très diverses d'ailleurs, ils n'ont pas pu avoir droit au bénéfice des articles 305 et suivants du Code de la Sécurité sociale sur l'assurance invalidité. Ce sont des être usés, complètement à la charge de leur famille. Les maires les connaissent bien en général et cherchent à les aider, mais leur action ne peut

prendre que la forme de secours exceptionnels. C'est une catégorie nouvelle, dira-t-on. Nous le reconnaissons, mais elle existe, marginale, délaissée et il nous paraît qu'elle entre exactement dans le champ d'action normal du Fonds national de l'emploi.

A l'article 4, votre Commission vous demandera aussi d'adopter un amendement. Elle désire que le rapport qui sera fourni chaque année au Parlement sur les mesures prises pour répondre à l'objet défini à l'article 1^{er} du projet de loi retrace l'utilisation des crédits budgétaires.

Par cet amendement, votre Commission entend marquer sa volonté que soit laissée à l'U. N. E. D. I. C. sa pleine autonomie financière.

Que le rapport retrace les mesures prises (enquêtes, études, etc.), l'utilisation des crédits budgétaires et fasse état de l'effort de l'U. N. E. D. I. C. nous paraît une excellente mesure. Mais il ne saurait être question de prendre prétexte de cette loi pour apprécier la gestion financière de l'U. N. E. D. I. C. ni l'orientation qu'elle aura entendu donner à ses actions.

*
* *

En conclusion, votre Commission des Affaires Sociales souhaite vivement que la création du Fonds national de l'emploi apporte réellement une aide aux travailleurs en difficulté. Mais, pour cela, ce fonds doit être doté de moyens financiers nécessaires. Il ne faudrait pas que nous trouvions là un de ces exemples du célèbre pâté d'alouette, où l'alouette serait constituée par les crédits budgétaires alloués au Fonds national de l'emploi et le cheval par les fonds des organisations ou organismes professionnels ou inter-professionnels, en particulier l'U. N. E. D. I. C.

Cette crainte n'est pas sans fondement. Votre Commission l'a éprouvée, mais elle l'a surtout sentie chez tous les représentants des organisations syndicales, patronales et ouvrières, gestionnaires de l'U. N. E. D. I. C. Cette unanimité dans la satisfaction de la réussite d'une action librement assumée, mais aussi cette unanimité dans la crainte de voir celle-ci détournée de ses fins est en elle-même un fait assez exceptionnel pour que nous y insistions. Vous

nous permettrez de vous donner connaissance de la motion qui a été adoptée récemment par ces représentants des organisations gestionnaires de l'U. N. E. D. I. C.

« A l'occasion de la réunion de la Commission nationale consultative de la Main-d'Œuvre consacrée à l'examen du projet gouvernemental de création d'un Fonds national de l'emploi, et indépendamment des avis qu'ils peuvent exprimer séparément sur certains aspects de ce projet, les représentants des organisations gestionnaires du régime institué par la Convention nationale du 31 décembre 1958 désirent faire une déclaration commune.

« Ce régime a, plusieurs fois déjà en peu d'années, apporté son concours aux Pouvoirs publics. Il ne se refuse pas à poursuivre cette coopération.

« Mais ses dirigeants qui, après l'avoir créé, en conservent la charge morale et la responsabilité financière vis-à-vis des salariés et des entreprises, doivent également demeurer maîtres de leurs décisions, sous peine de voir dénaturer et détruire progressivement l'institution elle-même.

« Il leur paraît donc essentiel que les conventions ou arrangements de toute nature — traitant de l'affectation ou de la répartition de charges et de leurs modalités d'application — auxquels ce régime viendrait à participer, ne soient pas, en fait, de simples mesures d'exécution de décisions délibérées et adoptées sans qu'ils aient eu à en connaître.

« En outre, ils estiment indispensable que soit bien maintenue dans tous documents la différence de nature entre des crédits publics, des cotisations légales et des ressources d'origine contractuelle.

« Constatant enfin qu'une habilitation législative n'est nullement nécessaire pour permettre à un ministre de passer des conventions qu'aucune autre mesure législative n'interdit, ni ne régleme, ils ne comprennent pas la portée de la disposition insolite figurant à la fin de l'article premier du projet.

« C'est dans cet esprit — et sans prendre parti sur le contenu du projet — qu'en tout état de cause ils demandent que certaines modifications de forme soient apportées au texte communiqué et que ce dernier soit accompagné des précisions nécessaires à son exacte compréhension. »

C'est sous le bénéfice de ces observations que votre Commission vous demande d'adopter les amendements suivants :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Dans le deuxième alinéa de cet article, supprimer les mots :

... à caractère consultatif...

Amendement : *in fine*, supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa.

Art. 3.

Amendement : Dans le premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

... après avis du Comité supérieur de l'emploi...

par les mots :

... sur avis *conforme* du Comité supérieur de l'emploi...

Amendement : Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :

Dans les cas visés par le présent article, pourront être attribuées *soit en totalité, soit en partie et concurremment, ou bien par le Fonds national de l'emploi ou bien par des organismes professionnels ou interprofessionnels, par des organisations syndicales ou par des entreprises :*

Amendement : Rédiger comme suit le début du dernier alinéa de cet article :

— des allocations spéciales en faveur de certaines catégories de :

a) travailleurs âgés de plus de 60 ans ;

b) *travailleurs âgés de plus de 50 ans non bénéficiaires de la législation relative aux travailleurs handicapés ou à l'assurance invalidité,*

lorsqu'il est établi... (le reste sans changement).

Art. 4.

Dans le deuxième alinéa de cet article, après les mots :

... par le Ministre du Travail...

ajouter les mots :

... sur l'utilisation des crédits budgétaires et...

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

La présente loi a pour objet de faciliter aux travailleurs salariés la continuité de leur activité à travers les transformations qu'implique le développement économique et de favoriser, à cette fin, en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de la production, l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux salariés de l'industrie ou du commerce. L'action des pouvoirs publics en ce domaine s'exerce notamment selon les modalités prévues aux articles 2 et 3 ci-après.

En vue de mettre en œuvre cette politique, le Ministre du Travail est assisté d'un Comité supérieur de l'emploi à caractère consultatif, où sont représentées les administrations intéressées et les organisations professionnelles d'employeurs et de salariés. Il est habilité à conclure des conventions de coopération avec les organismes professionnels ou interprofessionnels, les organisations syndicales et, le cas échéant, avec des entreprises.

Art. 2.

Il est institué :

— des allocations de conversion en faveur des travailleurs salariés privés d'emploi qui suivent un stage de formation professionnelle ;

— des primes de transfert et des indemnités de frais de transport, de déménagement et de réinstallation en faveur des travailleurs salariés privés d'emploi qui, après avoir suivi un stage de formation professionnelle ou en avoir été dispensés après examen de leurs références professionnelles, quittent une région de sous-emploi constaté ou prévu, afin d'occuper un emploi correspondant à leur qualification dans une région où existent des besoins de main-d'œuvre.

Un décret fixera les conditions dans lesquelles ces dispositions pourront être appliquées aux travailleurs non salariés et aux jeunes gens libérés des obligations militaires d'activité.

Art. 3.

Dans les régions ou à l'égard des professions atteintes ou menacées d'un grave déséquilibre de l'emploi, le Ministre du Travail, après avis du Comité supérieur de l'emploi institué à l'article premier de la présente loi, engage des actions de reclassement, de placement et de reconversion professionnels. Il en assure ou coordonne l'exécution.

Dans les cas visés par le présent article, pourront être attribuées, par voie de conventions conclues avec les organismes professionnels ou interprofessionnels, les organisations syndicales ou avec des entreprises :

— des allocations temporaires dégressives en faveur des travailleurs qui ne pourraient bénéficier d'un stage de formation et ne pourraient être temporairement occupés que dans des emplois entraînant un déclassement professionnel ;

— des allocations spéciales en faveur de certaines catégories de travailleurs âgés de plus de soixante ans, lorsqu'il est établi qu'ils ne sont pas aptes à bénéficier d'une mesure de reclassement. Un décret fixera les droits de ces travailleurs à l'égard de la Sécurité sociale.

Art. 4.

Les crédits budgétaires correspondant aux charges assumées par l'Etat en application de la présente loi sont groupés sous le titre de « Fonds national de l'emploi ».

Un rapport sera fourni chaque année au Parlement, avant l'examen du budget, par le Ministre du Travail, sur les mesures prises pour répondre à l'objet défini à l'article premier de la présente loi.

Art. 5.

Un règlement d'administration publique fixera les conditions d'application de la présente loi.