

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

AVIS

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

TRAVAIL, EMPLOI ET POPULATION

Par M. André MÉRIC,

Sénateur,

(1) *Cette commission est composée de:* MM. Marcel Souquet, *président*; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, *vice-présidents*; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, *secrétaires*; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, André Bohl, Louis Boyer, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarets, François Dubanchet, Fernand Dussert, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Hubert Martin, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Pierre Tajan, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 40) 1917 (tomes XIII, XIV et XV) et in-8° 360.

Sénat : 61, 62 (tomes I, II, III, annexe 33) 1975-1976.

Lois de finances. — Travail - Emploi - Population.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	4
Une priorité : La lutte contre le chômage	5
1. L'aggravation du chômage	5
2. Les défauts du système actuel d'indemnisation	7
3. L'accroissement des charges de l'UNEDIC	11
4. Le désengagement de l'Etat en matière d'aide aux chômeurs	14
5. Les aides à la création d'emplois : une efficacité limitée	17
Les accidents du travail et les maladies professionnelles	18
1. Des chiffres préoccupants	18
2. Les progrès de la réglementation	21
3. Suggestions de la Commission	23
4. La réparation des accidents du travail	24
5. Le reclassement des handicapés	27
L'inspection du travail	28
L'amélioration des conditions de travail	31
Le travail des femmes	37
La politique de l'immigration	45
Les problèmes démographiques	53

Mesdames, Messieurs,

Les crédits du Ministère du Travail — compte non tenu des dotations de la sécurité sociale qui font l'objet d'un examen séparé — connaissent, cette année, une forte augmentation.

Les dépenses ordinaires pour 1976 s'établissent à 3.682 millions, soit un accroissement de 33,5 % par rapport aux crédits votés pour 1975.

Malheureusement, cette croissance témoigne moins du dynamisme de notre politique du travail que de la détérioration impressionnante de la situation de l'emploi : les crédits du Fonds national de chômage augmentent, cette année, de 36,2 % et représentent près de la moitié du total des dépenses.

En ce qui concerne les dépenses en capital, la progression est fort modeste : les autorisations de programme représentent 195,27 millions, soit 6,9 % de plus qu'en 1975. Les crédits de paiement, qui s'établissent à 197,8 millions, n'augmentent que de 4,1 %.

Votre Commission, en cette conjoncture particulièrement difficile, a choisi d'attirer l'attention du Sénat et du Gouvernement sur quelques points parmi ceux qui lui paraissent les plus essentiels et les plus urgents.

UNE PRIORITÉ : LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

1. L'aggravation du chômage.

Un million de chômeurs.

A la fin du mois de septembre 1974, les statistiques du Ministère du Travail enregistraient 534.000 demandeurs d'emploi.

A la fin du mois de septembre 1975, elles pouvaient en recenser 945.000, soit une augmentation de 18 % par rapport au mois précédent, et de 77 % par rapport à septembre 1974.

On sait qu'il existe des divergences quant aux méthodes d'évaluation du chômage. Mais si l'on prend en considération le fait que les chiffres ci-dessus ne tiennent compte ni des chômeurs actuellement en stage de formation rémunéré, ni des plus de soixante ans bénéficiaires de la garantie de ressources, il apparaît que le « cap » du million de chômeurs — chiffre que d'aucuns jugeaient invraisemblable il y a un an — est d'ores et déjà atteint.

Jamais, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, notre pays n'avait connu un taux de chômage aussi considérable. Encore faudrait-il, pour être complet, tenir compte des chômeurs partiels, dont le nombre va croissant.

Les plus touchés : les femmes et les jeunes.

AGES	HOMMES		FEMMES		TOTAL	
	Demandeurs empl. sept. 75	Evolution sur sept. 74	Demandeurs empl. sept. 75	Evolution sur sept. 74	Demandeurs empl. sept. 75	Evolution sur sept. 74
		%		%		%
Moins de 25 ans	180.800	+ 111,2	258.400	+ 70,4	439.200	+ 85,1
	69.400	+ 148,7	103.500	+ 95,6	172.900	+ 114,2
25 à 49 ans	201.100	+ 108,6	151.900	+ 63,5	353.000	+ 86,5
50 à 59 ans	57.300	+ 74,7	43.000	+ 43,3	100.300	+ 59,7
Plus de 60 ans	30.500	+ 19,6	22.800	+ 16,9	53.300	+ 18,4
Totaux	469.700	+ 95,4	476.100	+ 61,9	945.800	+ 77,0

Comme l'indique le tableau ci-dessus, qui retrace l'évolution de la répartition du chômage par sexe et par tranche d'âge, les femmes demeurent les plus atteintes par le sous-emploi: un chômeur sur deux (50,3 %) est une femme, alors que celles-ci ne représentent que 38 % des salariés.

En revanche, le chômage a plus augmenté, depuis un an, pour les hommes que pour les femmes.

En ce qui concerne la répartition par âge, on constate que l'accroissement du chômage entre septembre 1974 et septembre 1975 est à peu près du même ordre pour les travailleurs de vingt-cinq à cinquante ans que pour les moins de vingt-cinq ans. La faible augmentation du chômage des travailleurs de plus de soixante ans n'est qu'apparente car ceux-ci, en cas de licenciement, se trouvent en général placés sous le régime de la « garantie de ressources » et ne sont plus, de ce fait, recensés comme chômeurs.

La proportion des moins de vingt-cinq ans parmi les demandeurs d'emploi continue d'augmenter :

- 40,2 % en septembre 1973 ;
- 44,4 % en septembre 1974 ;
- 46,4 % en septembre 1975.

Une telle évolution, même si elle s'explique en partie par le fait que les jeunes à la recherche d'un premier emploi s'inscrivent plus volontiers — cette inscription ouvrant maintenant droit aux prestations de sécurité sociale —, préoccupe tout particulièrement votre Commission.

Une part croissante d'ouvriers qualifiés parmi les chômeurs.

DEMANDES D'EMPLOI SELON LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE

CATEGORIE	Nombre de demandeurs en sept. 1974	Pourcentage du total des chômeurs	Taux d'augmentation de sept. 1974 à sept. 1975 %	Nombre de demandeurs en sept. 1975	Pourcentage du total des chômeurs
Qualification non précisée	6.327	1,2	+ 94,4	12.346	1,3
Mancœuvres	77.100	14,4	+ 52,5	117.625	12,4
Ouvriers spécialisés	86.941	16,3	+ 99,2	173.235	18,3
Ouvriers qualifiés	69.574	13,2	+ 134,3	162.999	17,3
Employés non qualifiés	100.206	18,7	+ 46,9	147.212	15,5
Employés qualifiés	142.779	26,7	+ 72,6	246.492	26,1
Techniciens adjoints de maîtrise	23.751	4,4	+ 72,7	40.716	4,3
Cadres	27.631	5,1	+ 63,6	45.166	4,8
Totaux	534.309	100	+ 77	945.791	100,0

Le tableau ci-dessus, qui retrace l'évolution en un an des demandes d'emploi selon la qualification professionnelle, révèle une des caractéristiques nouvelles — et des plus inquiétantes — du chômage en France: il continue, certes, de frapper tout particulièrement ceux qui sont dépourvus de formation professionnelle ou qui n'ont pu bénéficier que d'une formation insuffisante, mais il touche de plus en plus les ouvriers qualifiés. Ceux-ci représentaient 13,2 % du total de chômeurs en septembre 1974, ils en représentent aujourd'hui 17,3 %. La part des ouvriers spécialisés s'accroît également, mais dans une moindre mesure. Quant à celle des manœuvres, elle diminue par rapport à l'année dernière. Peut-être cette diminution s'explique-t-elle, au moins en partie, par l'arrêt de l'immigration, dont on sait qu'elle fournissait au marché du travail une proportion importante de manœuvres.

2. Les défauts du système actuel d'indemnisation du chômage.

a) *L'insuffisance des prestations.*

L'instauration, par voie d'accord entre les représentants des employeurs et des salariés, d'une allocation supplémentaire d'attente égale à 90 % du salaire antérieur en faveur des salariés licenciés pour motif économique, a donné à beaucoup l'illusion que la situation de chômeur, au moins pendant la première année suivant la perte de l'emploi, était devenue presque confortable.

La réalité est bien différente.

A la fin du mois d'août 1975, sur 797.000 demandeurs d'emploi, 396.431, soit un demandeur sur deux, ne touchaient aucune indemnité.

- 89.558 n'avaient que l'aide publique, soit 12 F par jour pendant les trois premiers mois, 11 F au-delà du troisième mois, 9,90 F après un an.
- 104.937,4 bénéficiaires du régime A.S.S.E.D.I.C., touchaient seulement 40 % du salaire le premier mois, puis 35 %.
- 206.074 percevaient à la fois l'aide publique et les allocations A.S.S.E.D.I.C. ; parmi ceux-ci, 88.726 seulement touchaient l'allocation supplémentaire d'attente.

Les statistiques du mois de septembre appellent des commentaires comparables : sur 945.791 demandeurs d'emploi :

- 353.554, soit 37 % environ, bénéficiaient des allocations d'aide publique ;

• 402.429, soit 42 à 43 %, percevaient des prestations de l'U.N.E.D.I.C.

De ces chiffres, il ressort que plus de 57 % des demandeurs d'emploi ne bénéficient d'aucune indemnité, ou ne touchent que 300 à 360 F par mois au titre de l'aide publique. Même si ces données incluent la présence de jeunes à la recherche d'un premier emploi et n'ayant pas vocation aux prestations publiques ou conventionnelles, on ne peut que conclure, globalement, à l'insuffisance de l'indemnisation du chômage. Contrairement à une idée pourtant fort répandue, les conditions imposées par l'Etat pour percevoir l'aide publique, et par l'U.N.E.D.I.C. pour ouvrir droit aux prestations d'assurance, sont trop strictes sur certains points.

Ainsi, l'aide publique est supprimée après trois mois si l'on dépasse un plafond de ressources familiales, fixé à un niveau assez bas. Pour un père de famille de deux enfants, ayant un conjoint à charge, par exemple, ce plafond s'établit à 47,99 F par jour.

Le versement des allocations A.S.S.E.D.I.C. est limité à un an pour les moins de cinquante ans. Cette durée d'indemnisation est insuffisante si l'on songe aux difficultés que connaissent, notamment, les salariés âgés de quarante à cinquante ans pour retrouver un emploi.

Il convient de noter, en outre, que les employés de maison ne bénéficient pas du régime A.S.S.E.D.I.C.; que les femmes à la recherche d'un premier emploi n'ont droit à aucune prestation; que les jeunes sortant de scolarité ne peuvent percevoir d'allocation que s'ils satisfont à des conditions de délai de trois à six mois et de diplôme.

La forte augmentation en valeur absolue des allocations de chômage ne doit donc pas faire illusion. En effet, si l'on tient compte de l'accroissement du salaire moyen, qui avoisinait 800 F à l'automne 1967 et s'établit autour de 2.000 F aujourd'hui, on constate que le **taux d'indemnisation du chômage par rapport au salaire moyen a diminué.** Le tableau ci-dessous, qui compare l'indemnisation du chômage pour le salaire « moyen » en 1967 et en 1975 (compte non tenu des dispositions particulières aux plus de cinquante ans), permet de le constater aisément.

	TROIS PREMIERS MOIS		APRES LE TROISIEME MOIS		APRES UN AN	
	Octobre 1967	Octobre 1975	Octobre 1967	Octobre 1975	Octobre 1967	Octobre 1975
Aide publique	6,30 F × 30 j. = 189 F	12 F × 30 j. = 360 F	5,80 F × 30 j. = 174 F	11 F × 30 j. = 330 F	5,22 F × 30 j. = 156,6 F	9,90 F × 30 j. = 297 F
A.S.S.E.D.I.C.	800 F × 40,25 % = 322 F	2.000 × 40,25 % = 805 F	800 F × 35 % = 280 F	2.000 × 35 % = 700 F		
Totaux	511 F	1.165 F	454 F	1.030 F	156,6 F	297 F
Pourcentage de l'indemnisation par rapport au salaire moyen	63,9 %	58,2 %	56,7 %	51,5 %	19,6 %	14,8 %

b) Les difficultés de fonctionnement des services d'aide aux chômeurs.

La Cour des comptes, dans son dernier rapport annuel, a dénoncé le caractère « défectueux et coûteux » du fonctionnement des services d'aide publique aux travailleurs privés d'emploi.

Ces imperfections ne tiennent nullement à la qualité des hommes chargés de faire fonctionner le système d'allocations ou les régimes d'assurance.

Elles ne s'expliquent qu'en partie par la forte augmentation du nombre de chômeurs.

La coexistence de deux régimes d'indemnisation, qui oblige les chômeurs à constituer deux dossiers, accompagnés de justifications particulières, contribue notablement au mauvais fonctionnement constaté.

Quelques actions ont été tentées par le Ministère du Travail pour remédier à cette situation. Notons en particulier l'institution, en accord avec l'U.N.E.D.I.C., d'une procédure nouvelle d'admission aux allocations publiques et aux allocations spéciales d'assurance-chômage.

Cette procédure repose sur l'utilisation d'une demande unique d'admission aux prestations des deux régimes. Un seul dossier est constitué par le chômeur, avec l'aide de l'Agence de l'emploi locale. Le nombre de pièces justificatives est ainsi réduit.

Cette demande unique est instruite dans un centre de décision où travaillent des agents de l'administration et des agents de l'A.S.S.E.D.I.C. Ceux-ci examinent le dossier en commun, chaque autorité conservant évidemment sa liberté de décision et sa compétence propre. Les deux décisions d'admission peuvent ainsi intervenir presque en même temps et être notifiées ensemble à l'organisme responsable du premier paiement.

Cette procédure a été expérimentée dans plusieurs départements, et sa généralisation est envisagée.

Les difficultés actuelles tiennent aussi aux complexités de la réglementation, source d'erreurs de liquidation, de multiplication des formalités, d'allongement des délais. Un groupe de travail associant des représentants de l'Administration, de l'Agence nationale pour l'emploi, et l'U.N.E.D.I.C., s'est penché sur ce problème et des propositions de réforme devraient être prochainement soumises aux instances compétentes.

Mais pour l'instant, les chômeurs se heurtent à des difficultés de procédure nombreuses, et attendent souvent deux ou trois mois — voire jusqu'à cinq mois si le dossier n'est pas au point — avant d'obtenir les prestations auxquelles ils ont droit.

On ne peut que déplorer, à cet égard, la suspension des négociations engagées à la fin de l'année dernière entre l'Etat, les représentants des salariés et le patronat en vue d'une fusion des deux régimes d'aide dans un système nouveau à gestion paritaire, alimenté par des cotisations sur les salaires et bénéficiant d'une subvention de l'Etat. Seul l'aboutissement d'une telle négociation pourrait permettre de donner une solution globale aux difficultés dénoncées par la Cour des comptes.

C'est en s'interrogeant sur les raisons de la suspension de cette négociation que l'on est amené à aborder le problème fondamental du système actuel d'indemnisation : les difficultés du régime conventionnel face au désengagement de l'Etat en matière d'aide aux chômeurs.

3. L'accroissement des charges de l'U.N.E.D.I.C.

Institué en 1958 pour compléter, en faveur des salariés de l'industrie et du commerce, les prestations minimales du système légal d'assistance aux chômeurs, le régime conventionnel d'assurance chômage s'est vu peu à peu attribuer l'essentiel des charges inhérentes à ce risque social, tant au niveau des prestations qu'à celui de la gestion.

Les prestations versées par le régime paritaire.

Les dépenses techniques de l'U.N.E.D.I.C. — c'est-à-dire : les prestations versées — ont évolué de la façon suivante :

33,2 millions de francs en 1959,
116,2 millions de francs en 1964,
610,7 millions de francs en 1968,
2.483,7 millions de francs en 1974,

soit 75 fois plus qu'en 1959.

Les chiffres de 1975 marqueront sans doute un nouvel — très fort — accroissement par rapport à 1974.

Certes, cette extraordinaire progression tient pour une grande part :

— à la hausse des salaires sur lesquels sont indexées les prestations ;

— à l'accroissement du nombre des salariés affiliés au régime d'assurance-chômage, puisque aujourd'hui tous les salariés — à l'exception des employés de maison — sont rattachés à l'U.N.E.D.I.C ;

— à l'augmentation considérable du chômage depuis quelques années.

Mais elle s'explique aussi par les progrès réalisés dans le cadre du régime conventionnel en matière d'indemnisation du chômage :

— amélioration du niveau des prestations et de la durée d'indemnisation pour les chômeurs de plus de cinquante ans ;

— institution de la garantie de ressources permettant aux travailleurs de plus de soixante ans privés d'emploi d'être indemnisés jusqu'à l'âge de la retraite ;

— création de l'allocation supplémentaire d'attente en faveur des salariés licenciés pour motifs économiques.

Les charges de gestion.

Les effectifs en personnel de l'U.N.E.D.I.C. ont connu une croissance importante, passant de 1.000 environ à 2.500 en 1974, puis à 4.000 aujourd'hui.

Cette forte croissance ne résulte pas seulement de l'augmentation du nombre des chômeurs.

En effet, l'U.N.E.D.I.C. s'est vu confier un nombre croissant de missions. Outre son rôle spécifique de gestion de l'assurance-chômage, elle est chargée :

— des opérations matérielles de paiement de l'aide publique ;

— du paiement des allocations de chômage par les entreprises publiques qui ont passé avec l'U.N.E.D.I.C. une « convention de gestion ».

En outre, elle exerce une mission d'étude et de surveillance de la situation de l'emploi, notamment à travers diverses enquêtes sur les problèmes spécifiques de telle ou telle catégorie de chômeurs.

Enfin, c'est elle qui est chargée de gérer l'association responsable de l'application de la loi du 17 décembre 1973 qui a institué un fonds de garantie des créances salariales en cas de faillite.

Cette responsabilité s'est avérée fort coûteuse pour le régime conventionnel.

En effet, la charge financière de la garantie de salaires s'est révélée bien supérieure aux prévisions. Malgré l'élévation à 0,2 % des salaires de la cotisation payée par les employeurs, l'association pour la garantie des salaires s'est heurtée à de grandes difficultés financières. L'U.N.E.D.I.C., qui ne devait jouer en la matière qu'un rôle de gestionnaire, a dû faire à l'association une avance de 180 millions, dont le remboursement risque de n'intervenir que tardivement.

Votre Commission estime que cette situation n'est pas acceptable. D'une part, il apparaît nécessaire que soient revues les règles de fonctionnement de la garantie de ressources : l'assurance instituée par la loi de 1973 doit jouer un rôle subsidiaire par rapport au mécanisme normal de paiement par le syndic sur les fonds de l'entreprise en faillite, et non pas se substituer à ce mécanisme. D'autre part, et surtout, il est peu admissible qu'un régime financé en partie par des cotisations salariales assume indirectement une partie des charges de la garantie des salaires en cas de faillite, alors que celles-ci, légalement, doivent être intégralement supportées par les employeurs.

Les cotisations d'assurance-chômage.

Pour faire face à l'accroissement de ses charges, l'U.N.E.D.I.C. a dû procéder à un relèvement très important des cotisations, dont on sait qu'elles sont versées pour les quatre-cinquièmes par les employeurs, pour un cinquième par les salariés.

Le taux de cotisations qui était déjà passé à 1,80 % en 1975, a été élevé à 2,40 % au 1^{er} juillet de la même année, ce qui correspond à :

- une participation patronale égale à 1,92 % ;
- une participation des salariés égale à 0,48 %.

Interrogé sur ce point par votre Commission, M. le Ministre du Travail a reconnu qu'il n'était pas certain que cette augmentation suffise à compenser celle des charges de l'indemnisation du chômage.

Au cas où le produit de ces cotisations s'avérerait insuffisant, qui serait appelé à financer le « déficit » de l'assurance-chômage ?

Les employeurs font valoir qu'un accroissement de leur participation — qui se monte à 2,12 % si l'on tient compte de la garantie des salaires en cas de faillite — ne saurait être envisagé.

Les salariés considèrent à juste titre qu'ils ne pourraient supporter une nouvelle hausse de leurs cotisations, dans une période où leur pouvoir d'achat est déjà menacé par la hausse des prix et par l'extension du chômage partiel.

M. le Ministre du Travail a donné à votre Commission l'assurance que le Gouvernement, en cas de difficultés financières de l'U.N.E.D.I.C., était prêt à envisager une participation de l'Etat.

Votre Commission, qui a pris acte avec satisfaction de cette nécessaire mise au point, considère cependant qu'elle n'est pas suffisante. Il est indispensable que l'Etat, face au problème du chômage, accepte d'assumer à nouveau une responsabilité dont il s'est peu à peu dessaisi.

4. Le désengagement de l'Etat en matière d'aide aux chômeurs.

Alors que le niveau des indemnités conventionnelles connaissait une croissance considérable, celui de l'aide publique aux travailleurs privés d'emploi n'a connu qu'une progression très limitée.

Le tableau I suivant retrace l'évolution comparée de l'aide publique et des allocations A.S.S.E.D.I.C. minimales depuis 1966 par rapport au salaire minimum légal.

Il révèle que l'aide publique, qui représentait 50,7 % du salaire minimum interprofessionnel en 1967 n'en représente plus que 26,9 %, soit à peine plus du quart.

Entre 1967 et 1975, période au cours de laquelle le salaire minimum a plus que triplé, l'aide publique n'a même pas été multipliée par deux.

Votre Commission considère que cette dévalorisation de l'aide publique contredit singulièrement le souci affirmé par le Gouvernement d'améliorer la protection des chômeurs.

Si l'on s'interroge, non plus sur le niveau de l'aide publique, mais sur la masse de prestations versées au titre de cette aide, on constate, comme l'indique le tableau II ci-après que la part des dépenses d'aide publique par rapport à la masse des allocations versées par le régime d'assurance chômage a nettement régressé.

Tableau I. — Evolution comparée du salaire minimum interprofessionnel et des allocations de chômage.

S.M.I.G.-S.M.I.C.		ALLOCATIONS MINIMALES UNEDIC (3 premiers mois)			AIDE PUBLIQUE (3 premiers mois)			UNEDIC + AIDE PUBLIQUE (3 premiers mois)		
Dates	SMIG-SMIC mensuel	Dates	Allocation	Pourcentage SMIC	Dates	Allocation	Pourcentage SMIC	Dates	Allocations totales	Pourcentage SMIC
1-10-66	364	9-11-67	6,60	54,4				9-01-67	12	98,9
1-07-67	372,66				1-10-67	6,30	50,7	1-10-67	12,90	103,7
1-06-68	520	22-07-68	8,10	46,7	30-09-68	7,30	42,1	30-09-68	15,40	88,8
1-10-69	566,79	5-11-70	8,86	46,8						
1-07-70	606,65				6-07-70	7,75	38,3	6-07-70	16,61	82,1
1-01-71	629,18	29-03-71	9,43	45						
1-07-71	667,32	11-10-71	10	45						
1-12-71	682,92				31-01-72	8,30	36,5	31-01-72	18,30	80,4
1-11-72	788,65	6-11-72	11,20	42,6	29-01-73	8,90	33,9	29-01-73	20,10	76,5
1-07-73	901,31	2-07-73	11,87	39,5						
1-12-73	941,18				14-01-74	10	31,8	14-01-74	21,87	69,7
1-07-74	1.109,31	1-07-74	16	43,2				1-07-74	26	70,3
1-12-74	1.169,98	30-12-74	17,50	44,9	13-01-75	12	30,8	13-01-75	29,50	75,6
1-06-75	1.234,11	2-06-75	20	48,6				2-06-75	32	77,8
1-10-75	1.336,37	6-10-75	21	47,1		12	26,9	6-10-75	33	74,1

Tableau II. — Comparaison des dépenses techniques du régime d'assurance chômage et des dépenses publiques au titre du chômage total.

(En milliers de francs)

ANNEES	SOMMES payées AS	SOMMES payées AP	TOTAL AS + AP	POURCENTAGE AP AS	POURCENTAGE AP AS + AP
1969	625,0	338,7	963,7	54,2	35,2
1970	722,4	336,1	1.058,5	46,5	31,8
1971	932,4	411,1	1.343,5	44,1	30,6
1972	1.250,9	511,8	1.762,7	40,9	29,0
1973	1.617,8	567,4	2.185,2	35,1	26,0
1974	2.426,1	793,3	3.219,4	33,0	24,8
1975 (9 mois)	4.053,6	1.293,2	5.346,8	31,9	24,2

N.B. — Ne sont pas prises en considération dans ce tableau les sommes versées par l'Etat au titre des allocations spéciales du F.N.E. Le montant de ces dernières n'a cessé de diminuer depuis 1972 alors que la conjoncture aurait dû entraîner leur augmentation substantielle. Au contraire le Complément de ressources (Accord du 27 mars 1972) se substituant aux conventions d'allocations spéciales a accru d'autant les charges du régime d'assurance.

Les dépenses d'aide publique représentaient, en 1969, 35,2 % du total des sommes versées au titre de l'indemnité de chômage total, elles n'en représentent plus que 24,2 % en septembre 1975.

Votre Commission insiste donc pour que le Gouvernement cesse de se décharger sur l'U.N.E.D.I.C. d'une mission aussi fondamentale que la protection contre la perte de l'emploi.

Un tel redressement suppose :

— **une hausse considérable de l'aide publique** : celle-ci, si l'on souhaitait lui redonner le niveau qu'elle avait par rapport au salaire minimum, devrait être portée à 21 F par jour ;

— **une remise en cause des règles actuelles d'octroi de l'aide publique**, et notamment de la diminution du montant de cette allocation après le troisième mois de chômage.

L'Etat, en acceptant de prendre en charge 90 % de l'indemnisation versée par les entreprises en cas de réduction d'horaires, a réalisé en matière de chômage partiel un accroissement important de sa contribution. Il doit consentir un effort comparable pour atténuer les conséquences du chômage total.

5. Les aides à la création d'emplois : une efficacité limitée.

Des décrets du 5 juin 1975 ont institué deux nouveaux mécanismes destinés à favoriser la création d'emploi :

— les « primes d'incitation à la création d'emplois », versées aux employeurs qui embauchent soit un jeune de moins de vingt-cinq ans, soit un chômeur inscrit depuis plus de six mois comme demandeur d'emploi, soit un jeune homme sortant du service militaire ;

— les « contrats d'emploi-formation », qui peuvent être proposés aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, pour une durée d'au moins six mois. Pendant cette période, l'employeur s'engage à faire bénéficier le co-contractant d'un stage de formation ou d'adaptation à temps plein ou partiel dans l'entreprise ou à l'extérieur. L'entreprise reçoit en contrepartie une indemnité fixée à 30 % du S.M.I.C. pendant les six mois suivant la date d'effet du contrat, et au montant du S.M.I.C. pendant le stage.

Ces deux mesures se sont avérées d'une efficacité très limitée : les demandes de primes reçues par le Ministère du Travail à la fin du mois d'août ne concernaient que 5.000 jeunes environ. Quant aux contrats d'emploi-formation, 700 personnes seulement en avaient bénéficié à la fin du mois de septembre.

En tout état de cause, ces mesures ne constituent que des palliatifs provisoires, et ne s'attaquent pas aux problèmes de fond. Elles présentent en outre beaucoup plus d'intérêt pour l'employeur que pour le salarié. Ce dernier, en effet, ne se voit assurer :

— ni un emploi durable, puisque rien n'empêche l'employeur de licencier l'intéressé à l'issue de la période où il est financièrement aidé par l'Etat ;

— ni une formation réelle, les contrats d'emploi-formation ne donnant en la matière aucune garantie précise.

Telles sont les principales remarques que votre Commission souhaitait formuler à propos des problèmes du chômage.

LES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET LES MALADIES PROFESSIONNELLES

1. Des chiffres préoccupants.

Les statistiques fournies pour l'année 1973 et relatives aux accidents du travail, par la Caisse nationale d'assurance maladie, font ressortir pour 13.492.184 salariés :

- 1.137.840 accidents du travail avec arrêt dont 2.242 mortels ;
- 165.099 accidents du trajet dont 1.629 mortels ;
- 4.580 victimes de maladies professionnelles ;
- 29.063.889 journées perdues pour accidents du travail ;
- 6.754.567 pour accidents de trajet.

Ces chiffres comparés à ceux publiés par le même organisme en 1972 font apparaître une progression du nombre d'accidents avec arrêts, inférieure à celle du nombre des salariés ; le nombre d'accidents graves et mortels est en très légère diminution.

Le tableau ci-après permet de suivre l'évolution des accidents du travail et des maladies professionnelles de 1967 à 1973 :

I. — Évolution des accidents du travail et maladies professionnelles de 1967 à 1972.

	ACCIDENTS DU TRAVAIL				ACCIDENTS de trajet (Nombre)	MALADIES profession- nelles (Nombre)
	Nombre	Taux :		Indice I.P.		
		fréquence	gravité I.T.			
• Rappel 1967 (effectif : 11.628.805 salariés)						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves)	1.098.783	43	1,05	54,30	170.218	4.419
— Décès	2.114	»	»	»	1.518	28
— Journées perdues pour incapacité temporaire (IT)	26.542.601	»	»	»	6.701.626	325.179
— Somme totale des taux d'incapac. permanente (IP)	1.379.733	»	»	»	629.898	34.169
• Rappel 1969 (effectifs : 12.307.320 salariés)						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves)	1.085.483	41	1,01	48,60	164.341	4.061
— Décès	2.227	»	»	»	1.575	36
— Journées perdues pour incapacité temporaire (IT)	27.051.412	»	»	»	6.550.575	320.462
— Somme totale des taux d'incapac. permanente (IP)	1.293.942	»	»	»	534.734	31.863
• Rappel 1970 (effectifs : 12.607.785 salariés)						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves)	1.110.173	41	1,02	48,84	170.328	3.972
— Décès	2.268	»	»	»	1.558	21
— Journées perdues pour incapacité temporaire (IT)	27.598.748	»	»	»	6.813.911	321.952
— Somme totale des taux d'incapac. permanente (IP)	1.320.890	»	»	»	537.652	30.441
• Rappel 1971 (effectifs : 12.805.055 salariés)						
— Accident avec arrêt (y compris cas graves)	1.115.245	41	1,03	50,20	168.385	4.349
— Décès	2.383	»	»	»	1.666	28
— Journées perdues pour incapacité temporaire (IT)	28.076.985	»	»	»	6.797.557	28.033
— Somme totale des taux d'incapac. permanente (IP)	1.366.764	»	»	»	556.323	342.674
• Rappel 1972 (effectifs : 13.113.398 salariés)						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves)	1.125.134	41	1,05	50,40	164.667	4.330
— Décès	28.854.921	»	»	»	1.822	21
— Journées perdues pour incapacité temporaire (IT)	2.406	»	»	»	6.807.870	340.430
— Somme totale des taux d'incapac. permanente (IP)	1.392.058	»	»	»	573.945	28.570
• 1973 (effectifs : 13.492.184 salariés)						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves)	1.137.840	40	1,03	46,70	165.099	4.580
— Décès	2.242	»	»	»	1.629	18
— Journées perdues pour incapacité temporaire (IT)	29.063.880	»	»	»	6.754.567	330.541
— Somme totale des taux d'incapac. permanente (IP)	1.315.128	»	»	»	529.094	27.585

II. — Statistique professionnelle des accidents du travail en 1973.

SECTEUR D'ACTIVITE OU risque particulier (Effectifs)	ACCIDENTS avec arrêt (1)	ACCIDENTS graves (2)	DECES	JOURNEES perdues par incapacité temporaire	SOMMES de taux d'incapacité permanente	TAUX de fréquence	TAUX de gravité des I.T.	INDICE de gravité des I.P.
Métallurgie (2.924.901)	339.180	28.427	316	7.392.503	268.028	56	1,21	43,9
Bâtiment et T.P. (1.840.302)	306.047	33.871	824	8.863.904	430.645	73	2,12	103,3
Bois (389.298)	45.264	4.632	35	1.108.827	51.657	53	1,30	60,5
Chimie (377.435)	24.411	2.823	51	637.545	30.257	32	0,85	40,2
Pierres, terres à feu (277.322)	39.316	3.876	95	1.033.434	46.769	67	1,75	79,1
Caoutchouc Carton (265.742)	25.780	2.451	15	669.033	24.832	48	1,23	45,8
Livre (233.826)	11.211	1.307	17	272.385	13.590	24	0,57	28,5
Textiles (395.414)	23.815	2.080	18	576.801	20.292	29	0,71	25,1
Vêtement (392.141)	12.184	863	6	250.478	8.917	16	0,32	11,5
Cuirs et peaux (147.258)	6.885	580	7	164.359	6.317	23	0,54	20,9
Alimentation (1.058.331)	89.466	8.386	146	2.134.327	92.368	40	0,95	41
Transports (490.764)	55.205	7.284	299	1.755.737	99.614	52	1,67	94,6
Eau, gaz, électr. (3) (44.272)	2.857	352	6	74.465	3.742	33	»	»
Commerces (1.117.632)	52.036	5.956	138	1.316.159	70.057	23	0,57	30,3
Interprofessionnel (3.537.546)	104.184	12.497	267	2.813.925	148.045	15	0,40	21
Ensemble A.T. (13.492.184)	1.137.840	115.563	2.241	29.063.880	1.315.128	40	1,03	46,7
Risque « trajet »	165.099	30.978	1.629	6.754.567	529.094	»	»	»

(1) Accident ayant entraîné un arrêt de travail d'au moins vingt-quatre heures.

(2) Accident ayant entraîné un paiement de rente.

(3) Non compris les agents statutaires des entreprises électriques et gazières.

Encore ces chiffres sont-ils incomplets, puisqu'ils ne tiennent pas compte des 599 accidents mortels survenus dans les régimes autres que le Régime général de Sécurité sociale :

Agriculture	354
Mines	60
S.N.C.F.	55
P.T.T.	27
E.D.F.-G.D.F. et au- tres régimes ..	63

Le nombre réel des accidents mortels pour 1973 s'établit donc à 4.430.

L'avis présenté par votre Commission des Affaires sociales à l'occasion de la loi de finances pour 1975 sur les accidents du travail et les maladies professionnelles nous avait permis de noter combien ce risque était sous-estimé, quelles en étaient les conséquences économiques et sociales ; nous n'en reviendrons pas sur ces commentaires

qui sont toujours, hélas, d'actualité. En effet, tous ces décès représentent le trop lourd tribut payé par les travailleurs à la marche de l'économie. 824 ouvriers sont morts en 1973 pour le seul secteur du bâtiment et des travaux publics, ce qui correspond à plus de 2 morts par jour de travail. Les chiffres restent éloquents. Ils montrent combien la sécurité demeure précaire pour les travailleurs, et l'importance de la tâche qui reste à accomplir.

2. Les progrès de la réglementation.

D'importantes dispositions ont été prises par le Gouvernement durant les années 1974 et 1975, qui ont enrichi la réglementation de l'hygiène et du travail :

— arrêté du 15 février 1974 modifiant l'arrêté du 14 septembre 1972 fixant la liste et les conditions d'étiquetage et d'emballage de substances et de certaines préparations dangereuses en application du Code du travail ;

— arrêté du 17 juin 1974 fixant les conditions d'agrément des organismes habilités à procéder aux examens ayant pour objet la surveillance de l'hygiène des ateliers et la protection des ouvriers contre l'ensemble des nuisances et contre les risques d'accidents ;

— décret du 9 juillet 1974 abrogeant et remplaçant le décret du 31 août 1939 relatif aux mesures particulières de protection et de salubrité applicables dans les chantiers de travaux dans l'air comprimé ;

— décret du 11 juillet 1974 relatif aux mesures particulières de protection applicables dans les chantiers ou établissements dans lesquels des travaux sont exécutés par des scaphandriers sous des pressions supérieures à la pression atmosphérique ;

— arrêté du 17 avril 1975 fixant une méthode d'analyse de l'oxyde de carbone dans l'atmosphère ;

— arrêté du 18 avril 1975 fixant une méthode d'analyse du benzène dans l'air ;

— Décret du 28 avril 1975 relatif à la protection des travailleurs contre les dangers des rayonnements ionisants dans les installations nucléaires de base ;

— arrêté du 15 juin 1975 fixant les conditions d'agrément des organismes habilités à procéder à des mesures ayant pour objet de déterminer la teneur de l'air en oxyde de carbone et du benzène dans l'atmosphère des ateliers ;

— arrêté du 25 juin 1975 fixant la liste et les conditions d'étiquetage et d'emballage des préparations dangereuses composées exclusivement de solvants ;

— arrêté du 12 août 1975 fixant une méthode de mesure des niveaux sonores en vue de la protection de l'audition.

Pourtant les vieux dangers sont toujours là !

Pour que les textes actuellement en vigueur puissent être appliqués avec efficacité, votre Commission constate que l'effort fait en faveur de l'Inspection du travail est insuffisant, que ses moyens restent dérisoires par rapport aux missions de plus en plus nombreuses qui lui sont confiées.

Par ailleurs, loin de supprimer les risques professionnels, le développement technologique les accroît. De nouvelles formes de fatigue, de nouveaux traumatismes se développent.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, seules une cinquantaine de maladies professionnelles étaient reconnues. Même aujourd'hui, seules sont officiellement admises celles qui figurent sur les tableaux annexés au décret du 31 décembre 1946 prévoyant pour chaque maladie les conditions d'indemnisation de la Sécurité sociale. Les 58 tableaux énumèrent les types de travaux exposant au risque de maladies professionnelles, ainsi que les affections diverses qui peuvent en résulter.

Cette réglementation est de nos jours par trop restrictive. Elle ne tient pas compte des conséquences psycho-physiologiques que peuvent avoir sur les individus les différents types de production, les cadences, les horaires prolongés, le bruit, la pollution, la chaleur excessive, etc.

Par ailleurs, il faut observer qu'actuellement l'industrie utilise couramment 600.000 produits chimiques. Aux dires des experts, ce nombre s'accroît de plusieurs milliers chaque année. Ces nouveaux produits sont dans de nombreux cas très dangereux. Un expert du Bureau international du travail faisait récemment observer que « la paranitraline, par exemple, employée dans l'industrie des colorants, altère le teint, décolore les cheveux et attaque les globules rouges. Les enzymes contenus dans certains détergents peuvent provoquer des réactions allergiques chez les travailleurs. L'acrylamide, à la base de toutes les peintures acryliques, peut causer des attaques de paralysie, des dépressions nerveuses ou encore la cécité.

« 59 affections nouvelles dues aux poussières ont été dénombrées depuis 1961. Leur origine, souvent insolite, va du pollen de pin à la laine de verre et on a même mis en évidence une pneumopathie des éleveurs d'oiseaux.

« Certains composés chimiques nouveaux sont introduits si rapidement dans le processus de production que l'on n'a pas le temps matériel de déterminer leurs effets à long terme sur l'organisme. Ainsi en est-il du chlorure de vinyle et, surtout, de son polymère, le chlorure de polyvinyle, considéré voici peu encore comme des plus utiles dans la mesure où il pouvait se substituer à une autre substance dont l'utilisation industrielle avait entraîné de nombreux décès.

« Ce n'est que tout récemment que l'alarme fut donnée, quand on s'aperçut que le P.V.C. — le chlorure de polyvinyle — pouvait être cause de cancers du foie. 20 cas de cette terrible affection ont été jusqu'à présent relevés parmi les travailleurs exposés au chlorure de polyvinyle. Est-ce là un motif suffisant pour bannir l'emploi des composés du chlorure de polyvinyle? Les limitations actuellement recommandées en matière d'exposition à ce risque sont-elles adéquates? Les milieux médicaux et professionnels intéressés s'interrogent à ce sujet.

« Des machines et des équipements toujours plus puissants entrent en service. C'est ainsi que les anciens hauts fourneaux de 5 à 10 tonnes sont graduellement remplacés par une nouvelle génération de géants dont les coulées de 100 ou 200 tonnes s'accompagnent d'un énorme dégagement de chaleur et de gaz toxiques, d'un bruit assourdissant et d'un champ électromagnétique intense. Des techniques de pointe comme le découpage des métaux au chalumeau à plasma entraînent des combinaisons de facteurs chimiques et physiques complexes et dangereuses: aérosols métalliques, oxydes d'azote, rayons X et ultra-violet, etc.

« On a enregistré également, au cours des dernières années, une progression alarmante des allergies provoquées par certains éléments nocifs du milieu de travail. En outre, les travailleurs affectés aux machines nouvelles doivent souvent soutenir des cadences très rapides, causes de surmenage et de tension nerveuse qui risquent d'engendrer à leur tour névroses ou troubles cardio-vasculaires ».

3. Suggestions de la Commission.

Votre Commission considère qu'il ne suffit pas de promulguer des réglementations — si utiles soient-elles — en matière de substances dangereuses. Encore faut-il assez de spécialistes compétents pour les faire appliquer et au besoin les imposer.

Les examens médicaux à l'embauche devraient être plus approfondis et complétés par des contrôles périodiques sérieux, destinés à déceler les premiers symptômes de telle ou telle affection.

Mais 5.000 médecins du travail pour 10 millions de salariés peuvent-ils accomplir une telle tâche ? Votre Commission en doute et elle insiste pour que les effectifs de ce corps soient augmentés.

Il importe également que la réglementation actuelle — et notamment les 58 tableaux précités — soit revue et actualisée de façon plus rapide et plus systématique.

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur les principes actuels de la médecine du travail, qui veulent que les médecins soient recrutés et payés par les entreprises. Peut-être exerceraient-ils leurs fonctions dans de meilleures conditions s'ils constituaient un corps à l'échelon national, s'ils étaient rattachés par exemple à l'Inspection du travail, recrutés et payés par l'Etat — quitte à ce que celui-ci demande en contrepartie une participation financière à l'entreprise. Votre Commission, tout en étant consciente de l'importance et des difficultés pratiques d'une telle réforme, y serait favorable.

Enfin, les sanctions susceptibles de frapper les employeurs qui méconnaissent la réglementation en vigueur devraient être appliquées plus qu'elles ne le sont actuellement : sur l'ensemble des infractions commises, combien sont constatées ? Sur l'ensemble des infractions constatées, combien donnent lieu à l'établissement de procès-verbaux ? S'il convient de se garder de toute sévérité excessive, il apparaît plus indispensable encore que le respect des règles d'hygiène et de sécurité reste ou devienne, dans l'entreprise, une priorité.

4. La réparation des accidents du travail.

La loi du 4 décembre 1974 et les textes pris pour son application ont ouvert le droit à la rente, en cas d'accidents mortels du travail, à de nouvelles catégories de bénéficiaires.

Si les taux demeurent inchangés, les conditions d'attribution des prestations se trouvent notablement assouplies par rapport à la réglementation antérieure.

Le tableau ci-dessous retrace la situation actuelle.

Taux des rentes d'ayants droit...

(Décret du 5 mai 1975.)

Taux inchangés pour l'immédiate.

● Conjoint non divorcé et non séparé de corps :	
— Moins de 60 ans	30 %
— Plus de 60 ans ou atteint d'une incapacité de travail d'au moins 50 %	50 %
● Conjoint divorcé ou séparé de corps :	
a) Ne bénéficiant pas d'une pension alimentaire	Néant
b) Bénéficiant d'une pension alimentaire, la rente est ramenée au montant de cette pension avec un maximum de	20 %
Si la victime de l'accident laisse un nouveau conjoint, la rente à répartir doit être fixée de telle sorte que le deuxième conjoint ne puisse recevoir moins de la moitié de la rente de 30 %.	
● Conjoint survivant remarié :	
a) Sans enfant : indemnité égale à trois fois le montant de la rente.	
b) Avec enfants : rachat de la rente différé tant que l'enfant bénéficie de la rente d'orphelin.	
● Conjoint condamné pour abandon de famille : aucun avantage - ni rente, ni capital.	
● Enfants légitimes, naturels ou adoptifs :	
1 enfant	15 %
2 enfants	30 %
3 enfants	40 %
Par enfant en plus	10 %
Si orphelins de père et de mère, la rente est portée pour chacun des enfants à	20 %
La rente pour enfants est versée jusqu'à l'âge de 16, 17, 18 ou 20 ans selon les cas.	
● Autres descendants (petits-enfants) et enfants recueillis : mêmes avantages que les enfants s'ils étaient à la charge de la victime.	
● Ascendants :	
a) La victime ne laisse ni conjoint ni enfant : chaque ascendant peut obtenir une rente s'il prouve qu'il pouvait obtenir une pension alimen- taire, le total des rentes ainsi versées ne pouvant excéder 30 % ..	10 %
b) La victime laisse un conjoint et des enfants mais l'ascendant était à sa charge	10 %
● Maximum des rentes allouées	85 %

Cependant, les conditions et modalités de la réparation demeurent très imparfaites. Votre rapporteur, qui a reçu longuement les représentants de la Fédération nationale des mutilés du travail, en a retenu certaines observations qui lui paraissent particulièrement justifiées, notamment en ce qui concerne l'organisation du contentieux en matière d'accident du travail.

La loi du 25 octobre 1972 instituant l'assurance obligatoire des salariés agricoles contre les accidents du travail a institué une véritable procédure de conciliation accompagnée d'une information complète de la victime.

La situation des accidentés du régime général demeure, à cet égard, beaucoup moins favorable. Les règles de fonctionnement du contentieux technique de la Sécurité sociale ne leur garantissent pas de moyens d'information et de possibilités d'expression suffisants.

Une mission d'information et d'études sur l'inadaptation des textes relatifs au contentieux de la Sécurité sociale en matière d'accident du travail a été organisée récemment. Votre Commission insiste pour que la réflexion engagée soit poursuivie et débouche sur une amélioration rapide et concrète des droits des accidentés.

Il conviendrait en outre que soient revues les conditions de mise en jeu de l'article L 468 du Code de la Sécurité sociale, relatif à la réparation des accidents du travail en cas de « faute inexcusable » de l'employeur. Les lenteurs de la double procédure nécessaire en la matière, l'insuffisance, bien souvent, de la réparation qui s'ensuit, appellent à une remise en cause du système en vigueur.

Pour conclure sur ce vaste problème des accidents du travail, votre Commission rappelle le souci qu'elle a toujours exprimé en ce domaine : les exigences de la production, de la productivité, ne sauraient avoir une priorité sur celles de la sécurité.

Pratiquement, cette considération doit déboucher sur une amélioration constante de l'environnement du travail, dans tous ses aspects. A cet égard, votre Commission souhaite que l'Agence pour l'amélioration des conditions de travail, susceptible de jouer en la matière un rôle essentiel, soit dotée de moyens financiers et de personnel suffisants et puisse notamment promouvoir l'instauration de nouvelles formes d'organisation du travail.

5. Le reclassement des handicapés.

Votre Commission, quelques mois après le vote de la loi d'orientation, a pris connaissance avec intérêt des travaux de la conférence tenue en septembre dernier par la Fédération nationale des mutilés du travail et relative à la réinsertion des handicapés dans le milieu normal de travail.

Les aspects administratifs juridiques et médicaux du problème y ont fait l'objet d'un examen particulièrement précis.

La conférence s'est attachée à donner une série de définitions juridiques des termes utilisés en matière de reclassement (réadaptation fonctionnelle, réadaptation professionnelle, etc.).

Il apparaît souhaitable qu'intervienne, à l'occasion de la promulgation des décrets ou arrêtés d'application de la loi d'orientation, une codification complète et rationnelle de tous les textes intéressant le reclassement des handicapés.

Votre Commission insiste également pour que la définition d'une politique de la réadaptation fasse l'objet d'une coopération étroite entre les services compétents du Ministère de la Santé, du Ministère du Travail, des organismes de sécurité sociale et des associations représentatives des intéressés.

Un développement des ateliers protégés et des centres d'aide par le travail apparaît en outre indispensable.

Le processus de la réinsertion des travailleurs handicapés dans la vie active doit être simplifié et sa durée réduite. La nouvelle loi d'orientation doit être appliquée de telle sorte qu'il n'y ait plus de rupture entre les différentes phases qui suivent la consolidation de la blessure ou la stabilisation de la maladie. Le passage devant la Commission d'orientation des infirmes, notamment, ne doit plus durer quatre à six mois.

Enfin, il est indispensable de pallier l'insuffisance actuelle du nombre et des équipements des centres de rééducation, et d'exercer un contrôle systématique de la bonne application des dispositions relatives au pourcentage d'emplois obligatoire des handicapés.

L'INSPECTION DU TRAVAIL

Votre Commission, qui a souvent manifesté l'importance qu'elle attache aux missions de l'Inspection du travail, approuve la réforme réalisée par le décret n° 75-273 du 13 août 1975.

Ce nouveau corps interministériel d'inspection du travail est substitué, sauf pour la catégorie des inspecteurs généraux, aux trois anciens corps distincts : travail et main-d'œuvre, lois sociales en agriculture et travail, main-d'œuvre des transports, les décrets de 1950, 1953 et 1957 fixant le statut particulier de ces corps ayant été abrogés.

La gestion de ce corps unique est assurée par le Ministre du Travail. Ses fonctionnaires dépendront de l'autorité des Ministres du Travail, de l'Agriculture et des Transports, tout en exerçant chacun leurs fonctions particulières.

Ce corps est classé dans la fonction publique, avec une grille comportant les postes suivants :

- directeur du travail hors classe ;
- directeur du travail ;
- directeur-adjoint du travail ;
- inspecteur du travail.

Ce statut particulier précise enfin les modalités de recrutement et de reclassement des fonctionnaires appartenant aux trois anciens corps.

Si votre Commission des Affaires sociales est sensible à de telles mesures de reclassement et aux nouvelles possibilités de carrière ouvertes à certaines catégories du personnel de l'Inspection du travail, elle déplore très vivement que ce corps n'ait pas les moyens nécessaires pour remplir les obligations de sa charge : assurer, avec la plus grande objectivité, le respect de la législation et de la réglementation sociale en vigueur.

L'insuffisance des effectifs et le manque de crédits limitent l'efficacité de ses interventions.

En 1975, l'Inspection du travail comptait:

- 6 inspecteurs généraux du travail et de la main-d'œuvre,
- 27 directeurs régionaux,
- 98 directeurs départementaux,
- 50 directeurs départementaux adjoints,

- 351 inspecteurs et inspecteurs principaux,
- 959 contrôleurs,
- 40 stagiaires.

C'est bien peu pour assurer le respect d'une réglementation qui se développe sans cesse et dans les domaines les plus divers.

En fait, l'Inspection du travail ne dispose encore que d'un inspecteur et de deux contrôleurs pour 60.000 salariés, malgré les créations d'emplois intervenues au cours des trois dernières années. La récente réforme n'a pas entraîné une augmentation importante des effectifs.

Interrogé sur ce point par les soins de votre Rapporteur, M. le Ministre du Travail lui a indiqué que cinq inspecteurs du Travail avaient été nommés le 15 octobre 1974 par application de la loi n° 72-566 relative au recrutement spécial temporaire d'inspecteurs du travail et titularisés le 15 avril 1975 à l'issue de leur stage. Au cours de l'année 1975, deux nominations interviendront à ce titre. La mise en application de la loi se poursuivra jusqu'en 1979.

Malgré l'insuffisance des effectifs, l'Inspection du travail fait preuve d'une importante activité ; ses divers centres auraient reçu 800.000 consultants et répondu à 500.000 lettres en moyenne au cours d'une année.

En 1972, on relève :

- 448.562 infractions constatées ;
- 13.935 mises en demeure signifiées ;
- 16.414 infractions seulement ayant fait l'objet d'un procès-verbal, soit 3,65 % des constats ;
- 12.447 condamnations, soit 2,77 % des infractions constatées.

Il convient de préciser que 50 % des amendes infligées l'ont été au taux minimum ou parfois inférieur et que le chiffre des peines complémentaires intervenues sous forme d'amendes en cas d'accidents est inférieur à 562 seulement.

Si face à ce bilan est dressé celui des accidents du travail et des maladies professionnelles, on ne peut être que consterné par l'insuffisance notoire des moyens de l'Inspection du travail.

Chaque année, on entend rappeler les chiffres suivants :

- un accident du travail toutes les six secondes ;
- un mort toutes les quarante minutes ;

- plus d'un million de blessés par an ;
- huit fois plus de journées perdues par les accidents du travail et les maladies professionnelles que par les grèves (29 millions contre 3,9 millions en 1973).

De tels chiffres ne sont pas le résultat d'une quelconque fatalité. L'effort de prévention doit devenir prioritaire.

Votre Commission regrette que les crédits budgétaires ne permettent pas de doter l'Inspection du travail d'un personnel suffisant, d'autant plus qu'il apparaît souhaitable d'accroître les pouvoirs des inspecteurs. La durée de l'instruction d'une affaire doit être réduite. L'inspecteur doit pouvoir défendre lui-même le procès-verbal dont il est l'auteur.

L'humanisation du travail implique certes une transformation de l'organisation du travail et de sa finalité. Mais elle suppose d'abord le respect de la législation et de la réglementation.

Votre Commission invite le Gouvernement à se saisir de ce problème urgent et à donner à l'Inspection du travail les moyens d'accomplir la tâche qui lui a été impartie.

Le front du travail ne doit pas être aussi meurtrier qu'une guerre.

Votre rapporteur rappelle très simplement que le Père Chenu, combattant la conception dualiste du travail, concluait :

« ... le travail est une participation active et libre à la création et à la gestion divine du monde... »

L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

L'élaboration d'une politique d'amélioration des conditions de travail suppose d'abord une définition de la structure du travail et de la place de l'homme dans cette structure.

Actuellement, l'organisation du travail a pour seul objectif la réalisation d'une certaine production. Le poste de travail, avec ses caractéristiques et ses contraintes est établi en fonction de cet objectif unique, l'homme n'étant qu'un rouage du système.

Le taylorisme a réduit l'activité de l'homme au travail à une fonction mécanique. La parcellisation des tâches, le primat donné aux motivations salariales, les cadences élevées, conduisent à multiplier les emplois sans dimension véritablement humaine.

Certes, nous avons pris connaissance du projet gouvernemental de réduction de 50 heures à 48 heures de la durée hebdomadaire normale du travail. Mais limiter l'amélioration des conditions de travail, même dans l'immédiat, à la réduction de la durée hebdomadaire maximale du travail et à l'avancement de l'âge de la retraite, c'est vouloir restreindre la portée d'une évolution devenue inéluctable.

Les composantes essentielles de l'amélioration des conditions de travail — durée du travail, accès à la retraite, hygiène et sécurité, mode de production, environnement, possibilités de formation et de promotion — doivent être traitées simultanément car elles forment un tout. Leur transformation aurait pour effet non seulement de rendre le travail plus humain, mais d'améliorer la qualité de la vie.

L'action sur les conditions de travail doit s'orienter autour des trois aspects suivants :

— l'environnement physique de la production : bruits, vapeurs, éclairage, température, etc. ; il s'agit en quelque sorte du cadre de vie au sein de l'entreprise ;

— l'intensité et le rythme du travail, qui conduisent, dans bien des cas, à remettre en cause la durée globale du travail, la répartition des tâches et les cadences ;

— l'organisation du travail, avec ses données matérielles (postes de travail) et sociales (hiérarchie des salaires et répartition du pouvoir dans l'entreprise).

Il faut toujours, lorsqu'on aborde le problème de l'amélioration des conditions du travail, envisager ces trois aspects.

Leur évolution peut contribuer à améliorer l'état de santé des travailleurs et permet d'agir en faveur d'une nouvelle organisation des rapports sociaux.

L'accord national pour l'amélioration des conditions de travail

Le 17 mars 1975, était signé un accord-cadre entre le C.N.P.F. d'une part, la C.G.T./F.O., la C.F.T.C. et la C.G.C. d'autre part. Il était le fruit de plus de soixante-dix réunions de travail, dont la première avait eu lieu le 14 mai 1973.

Deux organisations importantes, la C.G.T. et la C.F.D.T., ont refusé d'approuver ce texte qui devait être le préalable à une négociation par branche professionnelle sur les problèmes suivants :

- les normes et le rythme de travail ;
- les charges de travail et les effectifs ;
- les temps de repos et de pause ;
- les techniques de mesure du travail ;
- les travaux pénibles ;
- les travaux à la chaîne, parcellaires et répétitifs ;
- les qualifications et classifications ;
- la restructuration des tâches ;
- la formation professionnelle à tous les niveaux et plus particulièrement pour les non-qualifiés ;
- l'alphabétisation des immigrés ;
- les horaires flexibles ;
- l'aménagement des horaires ;
- la réduction de la durée hebdomadaire du travail ;
- le travail à temps partiel ;
- le travail posté, en continu et semi-continu dont il s'agit de restreindre l'usage ;
- la compensation au travail posté (compensations pécuniaires, repos et congés supplémentaires, retraites anticipées...) ;
- la surveillance médicale et les limites du travail posté ;
- le réexamen des horaires dits d'équivalence ;
- la limitation et l'action contre les effets néfastes du travail au rendement ;

— la garantie de salaire reposant sur des barèmes conventionnels traités en relation avec les niveaux de salaires pratiqués dans la branche ;

— la clarification de la feuille de paye ;

— l'information et la consultation sur tout système de rémunération au rendement ;

— la promotion de l'hygiène, de la sécurité et de la prévention ;

— l'action des comités d'hygiène et de sécurité dans plusieurs domaines ;

— la formation en matière de sécurité ;

— les risques particuliers inhérents à chaque secteur professionnel ;

— les nuisances particulières ;

— le développement des fonctions de coordination, d'animation et de conseil pour le personnel d'encadrement ;

— les conditions de travail propres à ce personnel ;

— les conditions de déplacement du personnel d'encadrement.

Pour faciliter ces négociations, le Gouvernement avait parallèlement fait adopter au Parlement un projet de loi permettant de lever certains obstacles, de modifier certaines dispositions réglementaires en matière d'organisation et de durée du travail, et créant une Agence pour l'amélioration des conditions de travail.

Malheureusement, l'imprécision des mesures donnant lieu à un accord, les difficultés économiques et sociales, n'ont pas laissé place aux initiatives que l'on pouvait espérer, et nous nous trouvons en présence d'un enlisement regrettable.

Cependant, l'accord conclu abordait le problème du « travail posté » et envisageait non seulement des mesures destinées à faciliter aux intéressés l'exercice des fonctions syndicales, mais la possibilité, pour les salariés ayant travaillé pendant vingt ans en équipes continues de bénéficier, sur leur demande, des mêmes avantages de retraite anticipée que ceux qui sont prévus en cas d'inaptitude.

Votre Commission s'inquiète tout particulièrement du développement du travail posté, qui émiette le temps des hommes et perturbe l'équilibre familial.

Un salarié sur quatre, aujourd'hui, travaille en « équipes fixes ou alternatives ».

De 1959 à 1970, la proportion des « postés » est passée :

- de 14,7 à 29 % dans la construction de machines ;
- de 8,2 à 15,3 % dans la mécanique générale ;
- de 20 à 31 % dans le verre et la céramique ;
- de 28 à 45 % dans le papier carton.

Ajoutons que le travail posté est de règle pour la majorité du personnel des mines, ou de l'industrie des carburants.

Le travail posté, en se développant, a changé de nature. Il ne répond plus seulement, comme par le passé, à des impératifs techniques (hauts fourneaux) ; il est institué maintenant en fonction de considérations économiques, dans le simple but de rentabiliser, en les utilisant à plein temps, des équipements industriels coûteux.

Votre Commission, qui admet la nécessité du travail posté dans certains cas bien définis, est hostile à sa généralisation. Un simple souci de profit, des préoccupations uniquement financières ne sauraient justifier l'extension d'un type d'organisation du travail qui altère gravement les conditions de vie matérielles et psychologiques des travailleurs. Le travail posté, en effet, a des effets néfastes sur la santé : mauvaise qualité du sommeil, perte du sommeil que l'intéressé tente de retrouver en absorbant des somnifères, troubles digestifs et nerveux. Tous les médecins qui se sont penchés sur ce problème ont pu le constater.

En outre, le travailleur « posté » en arrive à perdre peu à peu toute possibilité d'avoir une vie propre en dehors de celle de l'équipe à laquelle il appartient. L'équipe devient, pour lui, le groupe social de base, même en dehors de l'entreprise. Loisirs, activités syndicales même ne peuvent plus s'organiser aisément qu'au sein des membres de l'équipe qui ont les mêmes horaires et les mêmes jours de congé. Sur le plan syndical en particulier, il devient extrêmement difficile de maintenir une liaison avec les autres équipes ou avec ceux qui travaillent en « horaire normal ».

Il est donc indéniable que le travail « posté » compromet gravement la santé, la vie familiale, l'insertion sociale de ceux qui y sont soumis.

Dans ces conditions, votre Commission considère qu'il ne suffit pas d'accorder aux intéressés des avantages en matière de retraite. Il est indispensable :

- de limiter le travail « posté » aux branches où ce type d'organisation du travail est techniquement inévitable ;

— d'en atténuer les conséquences dommageables grâce à un meilleur aménagement des rotations, à la réduction de la durée des postes, seuls susceptibles de redonner aux travailleurs concernés le temps de vivre.

L'avancement de l'âge de la retraite

Votre Commission des Affaires sociales s'est prononcée depuis longtemps en faveur d'un avancement de l'âge de la retraite.

Il serait souhaitable que soit instituée une « retraite à la carte », touchant toutes les catégories de salariés. Les intéressés bénéficieraient d'un alignement du montant de la pension servie à soixante ans sur celui de la retraite actuelle à soixante-cinq ans.

Il existe en la matière un différend entre le Gouvernement et le patronat, qui souhaiteraient que ce montant soit fixé à 50 % du salaire plafonné, alors que les centrales syndicales seraient favorables à un taux de 75 % du salaire, soit 55 % du salaire d'activité au titre du régime vieillesse de la Sécurité sociale.

Par ailleurs, il ressort des entretiens que les partenaires sociaux ont eu avec M. le Premier Ministre sur sa demande que le relèvement du taux des pensions ne pourrait bénéficier, conformément à la thèse soutenue par les représentants des employeurs, qu'aux seuls travailleurs manuels et s'accompagnerait d'une interdiction rigoureuse de tout cumul d'emploi ou de travail supplémentaire.

Un double échéancier serait mis au point :

— étalement dans le temps de l'application du nouveau taux pour les travailleurs manuels ;

— détermination de la date à partir de laquelle tous les salariés pourraient en bénéficier.

Votre Commission constate que les négociations relatives à l'abaissement de l'âge de la retraite achoppent sur le problème du relèvement des pensions.

En outre, les difficultés financières que connaissent actuellement les régimes de prévoyance sociale constituent en la matière un obstacle majeur.

Les cadres sont peu favorables à la généralisation d'une mesure qui risque de mettre en péril les régimes complémentaires de vieil-

lesse. Le patronat paraît résolu à n'accepter aucune augmentation des cotisations de retraite complémentaire...

Une participation budgétaire semble donc inévitable.

Votre Commission suggère, pour sortir de l'impasse actuelle, une intervention du Gouvernement afin de provoquer très rapidement de véritables discussions tripartites.

LE TRAVAIL DES FEMMES

A la fin de l'année dernière, le Conseil économique et social a rendu un avis sur « les problèmes posés par le travail et l'emploi des femmes ».

Ces problèmes ne sont pas nouveaux, si l'on considère que :

« Les femmes au travail, malgré le poids des travaux ménagers à cette époque, étaient plus nombreuses au début du siècle que dans les années 50 : elles constituaient, en 1906 39 % de la population active, 38,7 % en 1911, 42,3 % en 1921, 37,5 % en 1926.

« Après la Deuxième Guerre mondiale, cette proportion a continué à décroître, n'atteignant plus que 36,1 % en 1954, 27,9 % en 1964. 1965 marque l'année charnière où le mouvement se renverse pour atteindre en 1974 un taux de 38,4 % de femmes dans la population. »

Cette constatation nous permet de mesurer le nombre d'années au cours desquelles la société est demeurée indifférente aux problèmes humains posés par le travail des femmes.

Votre rapporteur a pris connaissance des travaux effectués par le Comité du travail féminin, ainsi que des textes que lui a adressés en décembre 1974 Mme le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre (Condition féminine) et relatifs à un sondage effectué auprès des femmes salariées de dix-huit à cinquante ans en vue de percevoir leurs différentes attitudes sur la dualité « travail-maternité ».

Il ressort des informations données que :

— 72 % des femmes salariées jugent qu'il vaudrait mieux que les femmes interrompent leur travail jusqu'à ce que les enfants entrent à l'école maternelle (36 %) ou à l'école primaire (36 %) ;

— 63 % estiment que la famille idéale doit avoir deux enfants. Plus, cela cause « trop de soucis » (59 %) ;

— 60 % continueraient à travailler même si aucun problème financier ne se posait à elles ;

— 58 % seraient « plutôt intéressées » par des journées de travail de six heures (avec réduction de salaire équivalente) ;

— 42 % continueraient à travailler même si une allocation mensuelle de 1.000 F leur était versée pour rester au foyer.

Cet éventail de réponses a conduit votre rapporteur à examiner à nouveau la situation des femmes salariées, à la suite de l'inter-

vention de différents textes susceptibles dans leur application de répondre à certains des problèmes que pose à notre société le travail des femmes.

En mars dernier la France comptait 8.000.000 de femmes au travail soit 3,5 % de plus qu'en 1968.

Les femmes mariées représentent 55 % de cet effectif alors qu'en 1954 leur nombre correspondait à 49 %.

- 64 % occupent des emplois dans le tertiaire ;
- 26 % dans l'industrie ;
- 10 % dans l'agriculture, dont 5 % sont salariées.

Leur qualification se répartit ainsi :

- 61 % d'ouvrières ;
- 33 % d'employées ;
- 1,5 % de contremaîtresses ;
- 0,1 % de femmes actives ayant accédé à des postes de cadres scientifiques ;
- 0,3 % dans des professions libérales.

Dans la fonction publique les femmes représentent 50 % environ de l'effectif global.

En revanche dans le personnel d'encadrement leur présence est insignifiante.

Sur 387 postes de sous-directeurs et directeurs-adjoints de ministères on dénombre 24 femmes seulement et cela malgré l'intervention de la loi du 10 juillet 1975 portant modification du statut de la fonction publique, qui a ouvert aux femmes l'accès aux 27 emplois publics qui leur étaient encore interdits. En outre, l'accès à la fonction publique leur a été facilité par le recul de la limite d'âge à quarante-cinq ans. Cette disposition devrait permettre la réinsertion des mères de familles qui se sont consacrées à leurs enfants. Il est néanmoins regrettable que les postes d'auxiliaires et de contractuels, pour lesquels la garantie de l'emploi n'est pas assurée, aillent surtout aux femmes, alors que les heures supplémentaires à taux majoré bénéficient dans de nombreux cas aux hommes.

Dans le secteur privé la situation des femmes se caractérise par :

— *la sous-formation* : 10 % seulement de femmes à l'Association pour la formation professionnelle des adultes en 1973, 5,6 % seulement des femmes possèdent un C.A.P. ;

— *la sous-qualification* : Même à diplôme égal, les femmes sont encore sous-qualifiées par rapport aux hommes. Elles repré-

sentent presque un tiers des O.S., un dixième seulement des ouvriers qualifiés, et elles sont les « manœuvres du tertiaire » (caissières, personnel de service, employées de bureau non qualifiées, etc.) ;

— *la sous-promotion* : une femme salariée sur soixante-dix-huit est cadre supérieur. Chez les hommes, il y a un cadre supérieur sur dix-neuf salariés (statistique de l'I.N.S.E.E. pour le commerce, l'industrie et les services en 1973) ;

— *la sous-rémunération* : deux femmes sur trois sont payées au S.M.I.C. Leur sous-rémunération provient en partie de l'inégalité de qualification. Mais à l'intérieur d'une même qualification les femmes sont sous-rémunérées par rapport aux hommes.

En 1971, les différences de salaire entre hommes et femmes étaient de 25 % pour les manœuvres, 29 % pour les employés, 36 % pour les ouvriers qualifiés, 39 % pour les cadres moyens, 55 % pour les cadres supérieurs.

En 1973, quatre femmes sur cinq gagnent moins de 1.750 F par mois. Chez les hommes, la proportion était de 55 %.

Enfin, les femmes sont *les premières victimes du chômage*.

Au 31 janvier 1975, les femmes représentent 50,15 % de l'ensemble des demandes d'emplois non satisfaites, alors qu'elles ne constituent que 38,4 % de la population active.

Les plus jeunes sont les plus touchées : le nombre de demandes émanant des moins de 25 ans est passé de 40,1 % en juin 1974 à 53,7 % en mars 1975.

Il ne faut pas s'étonner de cette recrudescence des demandes d'emploi des femmes. Le salaire de la femme représente environ 40 % des ressources du foyer. Les épouses de chômeurs, ou des hommes menacés de chômage, ainsi que les jeunes femmes en âge de travailler multiplient les démarches en vue d'obtenir un emploi.

Face à une telle situation, le législateur a jusqu'à présent pris deux sortes de mesures :

Des mesures de protection

Ces mesures, dans la tradition du XIX^e siècle, visaient à protéger les femmes dans le monde du travail, mais elles ont joué en même temps un rôle de discrimination et d'exclusion. En effet, cette législation intervenait soit en assimilant les femmes aux mineurs, soit en leur interdisant certaines tâches ou certains métiers, en somme en limitant leur droit au travail. La plupart de ces interdictions viennent

d'être supprimées ou aménagées par le Gouvernement (loi du 11 juillet 1975 et décret du 5 août 1975). D'autres font l'objet de discussions à l'O.I.T. (Organisation internationale du travail), notamment l'interdiction du travail de nuit.

Des mesures d'égalisation

Elles sont de tradition plus récente ; la principale était la loi du 22 décembre 1972 qui stipule que « tout employeur est tenu d'assurer, pour un même travail, ou pour un travail de valeur égale, l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes ».

Il faut y ajouter la loi du 2 juillet 1975 qui punit « toute personne qui, sauf motif légitime, aura refusé d'embaucher ou aura licencié une personne en raison de son origine, de son sexe, de sa situation de famille ou de son appartenance ou de sa non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée... »

Un nouvel article du Code du travail interdit aux employeurs de prendre en considération l'état de grossesse d'une femme pour refuser de l'embaucher ou résilier son contrat au cours d'une période d'essai. Mais il faut souligner les difficultés d'application de ces dispositions, car la loi ne permet pas aux associations le droit de se porter partie civile en cas de refus d'embauche opposé à une femme en raison de son sexe.

Votre rapporteur, après avoir entendu sur les problèmes du travail des femmes tous les représentants des organisations syndicales les plus représentatives, constate que leurs revendications ne diffèrent pas sensiblement de l'esprit dans lequel ont été votés les textes précédemment cités.

Votre Commission des Affaires sociales attire donc l'attention du Gouvernement sur la plus importante revendication, qui reste le droit à la retraite à cinquante-cinq ans pour les femmes.

Une telle mesure, implicitement fondée sur la reconnaissance de la double journée du travail des mères de famille, paraît à votre Commission légitimer celle-ci de façon inquiétante.

Il en est de même pour la réduction du temps de travail et l'interdiction du travail de nuit.

Toutes ces mesures qui seraient une limitation du droit au travail si on les revendiquait pour les femmes seules doivent être formulées — avec des modalités différentes — pour *les hommes et les femmes* dans le cadre d'une amélioration générale des conditions de travail.

Au cours des entretiens qu'il a eus, votre rapporteur a recueilli de la part des intéressées des revendications d'égalisation telles que

l'élimination des barèmes de salaires par sexe, l'intervention de grilles hiérarchiques mixtes, la qualification égale pour les diplômés de même niveau, la mixité des ateliers ainsi que pour tous les examens et concours, l'accès égal à la fonction publique ; une meilleure organisation du temps de travail doit permettre à la femme de concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

Il convient de rappeler, à ce propos, que le décret du 9 juin 1975 permet l'allégement des charges sociales pour les employeurs qui emploient à temps partiel des femmes salariées.

Un élément nouveau de l'évolution des conditions de travail devrait, en outre, être pris en considération : la modernisation des moyens de production exige davantage de dextérité et d'attention que de force physique, ce qui devrait contribuer à la disparition de toutes discriminations salariales dans le commerce et l'industrie.

La situation des femmes au regard de l'emploi est indissociable de leur situation générale dans la société.

Analyser l'emploi féminin n'épuise nullement le problème du travail féminin.

Le travail féminin, c'est aussi le travail à la maison.

Les tâches domestiques, dont les femmes sont presque exclusivement chargées représentent une production énorme qui n'est cependant pas reconnue économiquement.

Les charges ménagères et le temps de travail — auquel s'ajoute le temps de transport — peuvent représenter, pour une mère de famille de quatre enfants jusqu'à cent heures de travail par semaine.

Ce surcroît de travail est considérable ; 16,2 % seulement des femmes se reposent le samedi. La famille a des ressources qui proviennent de la production (gains du travailleur) et de l'Etat (prestations sociales) et elle a des dépenses qui vont à la consommation (achat de biens) et à l'Etat (impôts). Mais le travail de l'épouse, même si elle habille huit personnes et tient une énorme maison, ne rentre pas dans le circuit.

Ainsi, les tâches domestiques, actuellement, excluent celles qui les effectuent de la participation sociale. L'exclusion, la non-intégration économique, sont trop souvent les caractéristiques essentielles du travail des femmes au foyer.

Cet aspect du travail au foyer est primordial et toute analyse sociale doit en tenir compte. Le « salaire de la mère au foyer » devrait faire l'objet d'une nouvelle définition.

Changer la situation des femmes, c'est leur permettre de trouver une meilleure place dans la société. **Il est probable, en outre, qu'une**

conception différente des obligations de la femme au foyer contribuerait à enrayer la baisse de la natalité, la tendance croissante des femmes à refuser le troisième enfant.

L'intégration sociale de la femme par la participation à la production économique doit changer les modes et les finalités de cette production.

C'est le but poursuivi par votre Commission des Affaires sociales. N'a-t-elle pas toujours demandé l'égalité des salaires, l'accès des femmes à la formation professionnelle, le développement des équipements sociaux, l'amélioration des conditions de travail, l'adaptation du temps de travail (temps partiel, mi-temps, horaires flexibles) ?

Elle tient à rappeler, en outre, que les problèmes posés par la condition féminine débordent largement le domaine de l'emploi et introduisent une réflexion nouvelle sur le cadre de vie et l'urbanisme, l'organisation des services collectifs, l'éducation.

Un renforcement des efforts entrepris en vue d'ouvrir plus largement aux femmes l'accès à la formation professionnelle paraît, à cet égard, indispensable.

La formation professionnelle des adultes touche, en réalité, très peu de femmes (7 % dans les meilleures années).

Cette situation s'explique aisément. Peu de femmes peuvent se permettre de suivre des stages en internat qui durent six mois. Il y a un manque criant de locaux et les femmes ne peuvent en bénéficier que si elles sont assurées d'avoir la formation à proximité de leur domicile ou sur les lieux de leur travail. D'autre part, les services d'orientation des adultes ne sont pas équipés pour résoudre les cas précis des femmes, en particulier pour les conseiller sur les qualifications auxquelles elles peuvent prétendre. L'information sur les possibilités apportées sur le plan de la formation, des filières professionnelles, de la promotion est insuffisante.

Un progrès a été réalisé avec la loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle continue qui stipule en son article 25 :

« Sont assimilées aux travailleurs qui suivent un stage de conversion pour leur rémunération...

« 3° Les mères de famille qui désirent occuper un emploi ;

« 4° Les femmes célibataires qui ont assumé ou assument de fait ou de droit les charges de tierce personne dans le milieu familial.

« Les stagiaires visées au présent article, sont rémunérées en fonction du salaire minimum de croissance.

« Les femmes élevant trois enfants, ou lorsqu'elles sont chef de famille, celles qui ont au moins un enfant à charge, bénéficient d'une rémunération majorée. »

Mais des problèmes demeurent. L'insuffisance de la formation initiale des femmes ne leur ouvre la porte qu'aux postes les moins qualifiés et les moins payés : 70 % des employés de bureau, soit 1.000.000 de femmes, sont sans formation initiale. Parmi les employés du commerce, 250.000 femmes sont sans aucune formation ; 60 % des femmes salariées n'ont pas de qualification. Elles constituent la majorité des salariés payés au S.M.I.C.

Beaucoup de femmes désirent reprendre un travail lorsque les enfants ont grandi ; cela dépend bien souvent :

- du niveau scolaire antérieur ;
- de l'âge ;
- de la branche d'activité recherchée ;
- de l'expérience professionnelle antérieure ;
- de la longueur de l'interruption de travail ; et aussi de l'importance qu'auront eue, pour la femme, ses activités sociales, culturelles, hors foyer, telles que l'appartenance à un club consommateur, l'animation d'un groupe de femmes, l'appartenance à un parti politique, etc. ;

- du nombre et de l'âge des enfants ;
- du milieu de vie, rural ou urbain.

Actuellement, trop de centres font du recyclage un commerce florissant et ne proposent, d'une manière générale, que des formations de secrétariat et de gestion sans débouché.

Votre Commission des Affaires sociales souhaite que le Gouvernement mette en place des mesures assurant un recyclage des mères de famille obligées d'interrompre leur activité professionnelle pour élever leurs enfants, tout en gardant un contact avec le monde extérieur, grâce à des méthodes nouvelles permettant ainsi de réaliser une promotion personnelle.

Elle suggère :

- la formation professionnelle continue sur les lieux de travail, à proximité du domicile et, pour certaines formations de base, à domicile (radio, télévision) ;

- une adaptation de l'organisation des stages et une information précise sur leurs horaires, leur durée.

Les femmes doivent avoir davantage confiance en elles. Elles ont tendance à se situer à un niveau inférieur à leurs capacités réelles.

Un développement des équipements collectifs favorisera la participation des mères à la formation continue.

Les comités d'entreprises peuvent être un moyen de favoriser l'accès des femmes aux stages offerts par l'entreprise. Trop souvent, les chefs d'entreprise préfèrent recruter un personnel féminin non formé et ont recours à une formation sur place qui n'est, en réalité, qu'une adaptation aux postes et aux cadences de travail.

Votre Commission des Affaires sociales prend en considération à cet égard les propos tenus récemment par Mme Huguette François, président de la Commission femmes et entreprise du C.N.P.F. :

« Rien ne paraît susceptible de justifier un sous-emploi quelconque des femmes par rapport aux hommes... l'orientation professionnelle des femmes est à reprendre totalement... »

Elle prie le Gouvernement de tenir compte de telles déclarations et de prendre les mesures qui s'imposent pour mettre fin aux discriminations actuelles.

LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION

Dès avant la première guerre mondiale, puis jusqu'à la grande crise, la France a, probablement, été le premier pays d'immigration au monde si l'on rapporte le nombre des entrées d'immigrants (263.000 en 1963 ; 239.000 en 1924 ; 222.000 en 1930) au chiffre de sa population de l'époque.

Il y avait en 1931, quelque 3 millions d'étrangers en France, soit près de 7 % de la population totale du pays. Ce chiffre n'a été atteint et dépassé qu'au recensement de 1968.

Ainsi l'émigration est un phénomène ancien dans notre pays. Le patronat s'est trouvé plus tôt qu'ailleurs contraint de concilier la nécessité de conserver une main-d'œuvre peu onéreuse avec une réalité démographique qui ne lui garantissait plus cette main-d'œuvre. (Hémorragie humaine, due à la guerre mondiale, mais aussi éléments particuliers à la France, tels que la diminution de l'excédent des naissances sur les décès et le ralentissement de l'exode agricole depuis les lois Méline.)

Les phénomènes d'immigration sont actuellement de plus en plus traités comme des phénomènes économiques à l'état pur, dépouillés de l'alibi populationniste dont on les entourait.

Ils s'inscrivent dans une mondialisation de ces phénomènes, qu'il faut sans doute rattacher au stade actuel de la société. Ainsi, s'élargissent parallèlement le cercle des pays d'immigration (l'Autriche, le Danemark, l'Italie, l'Espagne et la Grèce, en Europe reçoivent désormais des immigrants) et celui des pays d'émigration (la quasi-totalité des pays du Tiers Monde : c'est ainsi que l'Allemagne de l'ouest reçoit désormais des travailleurs de Corée et des Philippines...).

On assiste en fait à l'apparition d'un nouveau type de migration : les migrations intercontinentales de jadis, définitives, intéressant des familles, voire des groupes sociaux entiers se fixant dans des pays neufs, sont remplacées par un nouveau type de migrations, les migrations « industrielles », concernant, en principe, pour une durée limitée, des travailleurs isolés, très mobiles dans les pays où ils travaillent quelques années.

Les entrées en France des seuls travailleurs étrangers s'élevaient en 1969 à 195.130. Elles étaient de 212.785 en 1970, de 177.377 en 1971, de 119.649 en 1972 et de 159.419 en 1973.

La population étrangère en France au 1^{er} janvier 1975.

Algériens	845.694
Portugais	812.007
Italiens	572.803
Espagnols	570.595
Marocains	269.680
Tunisiens	148.805
Polonais	91.059
Yougoslaves	79.345
Belges	63.832
Turcs	45.363
Allemands	42.717
Suisses	28.892
Britanniques	23.962
Américains USA	22.070
Néerlandais	10.496
Grecs	10.071
Luxembourgeois	3.520
Divers	92.234
Enfants de moins de 16 ans (dont la nationalité n'est pas précisée)	140.000
 Sous-total (hors Africains noirs et réfugiés + apatrides)	 <u>3.873.145</u>
 Africains francophones (estimation)	 77.000
Réfugiés et apatrides	93.106
(dont Espagnols)	(35.918)
 Population étrangère totale	 <u>4.043.251</u>

Il y avait donc en France, au début de 1975, 4.043.251 étrangers, soit 7,7 % environ de la population totale du pays.

Parmi ces étrangers, l'ont dénombré 1.900.000 travailleurs soit près de 9 % de la population active.

En raison de la crise économique qui provoque la dégradation du marché de l'emploi, le problème de l'immigration se pose avec plus d'acuité.

Nous avons examiné avec soin « les 25 mesures concernant l'immigration » proposées l'année dernière par M. Paul Dijoud, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre du travail. Votre commission ne peut qu'approuver de telles options.

Elle approuve en particulier les décisions susceptibles de faciliter l'*immigration familiale* :

— celles relatives à la *libéralisation du régime des titres de travail* ;

- celles envisagées en matière de *logement*, dans le but d'éviter des concentrations qui nuisent à l'insertion sociale des immigrés ;
- les aides financières propres à aider le *retour au pays* (pécule, prise en charge des frais de voyage);
- les aides à la *formation* (alphabétisation, préformation ou formation), à la *scolarisation* des enfants d'immigrés, qui doivent être amplifiées.

Votre Commission des Affaires sociales ne peut qu'approuver également les principales mesures décidées le 24 septembre dernier afin d'éviter l'aggravation du chômage parmi les travailleurs immigrés, lesquels représentent 12 % des salariés et 12 % des demandeurs d'emploi. L'intervention des cellules spécialisées au sein des agences pour l'emploi et un dispositif permettant leur orientation vers les secteurs connaissant un début de reprise, paraissent opportuns.

L'ensemble de ces mesures vont dans le sens de la politique préconisée par votre Commission des Affaires sociales, soucieuse de lutter contre les discriminations qui frappent les travailleurs immigrés.

Cependant, la situation de ces travailleurs appelle de notre part quelques observations.

Des droits insuffisants.

On ne peut parler des droits des travailleurs immigrés sans préciser que des inégalités subsistent entre travailleurs étrangers et salariés français, ainsi qu'entre les différentes catégories d'immigrés (selon la nationalité, selon l'ancienneté de séjour en France).

Par ailleurs, il convient de souligner qu'il existe souvent un fossé entre les droits théoriquement reconnus aux intéressés et ceux qu'ils peuvent exercer réellement.

Certes, en matière de représentation des travailleurs dans l'entreprise, et sur le plan syndical, ils ont acquis récemment les droits qui leur manquaient, sous réserve de savoir s'exprimer en français.

Mais en matière de protection sociale, les discriminations demeurent nombreuses : les épouses de travailleurs immigrés se voient refuser, quand elles rempliraient les conditions requises, la carte de priorité pour femmes enceintes.

Beaucoup de familles ne peuvent bénéficier de cartes de réduction pour familles nombreuses dans les transports en commun. surtout, les prestations familiales ne sont versées aux familles de travailleurs restées dans leur pays qu'à un taux inférieur au taux français.

Tous ces éléments, et le fait que le taux d'activité de la population immigrée est supérieur au taux français, font que les travailleurs étrangers — contrairement à ce que soutient une certaine presse — sont bien loin de représenter une surcharge pour la sécurité sociale.

Les discriminations dont souffrent les étrangers dans notre pays tiennent pour une bonne part aux difficultés qu'ils rencontrent pour faire valoir leurs droits. Faute d'une information sur ceux-ci, faute, trop souvent, d'une assistance administrative — notamment linguistique — certains se trouvent totalement désarmés dans notre société bureaucratique. Ces discriminations tiennent aussi à la persistance d'un racisme entretenu par certains organes de presse, et dont les manifestations devraient être vigoureusement réprimées.

Des conditions de logement inacceptables.

Le caractère défectueux — parfois même scandaleux — des conditions de logement des travailleurs immigrés s'inscrit dans le contexte général de la crise du logement social dans notre pays.

Beaucoup d'immigrés vivent encore dans des bidonvilles ou dans des maisons meublées.

Il n'est pas nécessaire de décrire les bidonvilles, qui sont la négation même de la notion de logement. Malgré les promesses périodiques des pouvoirs publics depuis des années, le nombre des bidonvilles n'a commencé à régresser qu'en 1970, et leur résorption, à l'heure actuelle, est loin d'être réalisée.

Les hôtels et maisons meublées, souvent qualifiés avec justesse de « bidonvilles verticaux », ont en commun la vétusté, le manque total d'hygiène et le surpeuplement. Ils sont, en outre, le domaine des « marchands de sommeil », qui achètent à bas prix des immeubles insalubres ou délaissés par la population et les louent moyennant des loyers exorbitants — et non déclarés — aux travailleurs immigrés.

Votre Commission considère que des actions énergiques doivent être mises en œuvre contre ces esclavagistes modernes.

Créées théoriquement pour permettre l'adaptation progressive des travailleurs expulsés des bidonvilles aux logements de type H.L.M., les cités de transit n'ont joué ce rôle que dans une faible mesure. Elles sont trop souvent utilisées comme un moyen d'évacuer des bidonvilles ou des immeubles insalubres sans pour autant donner aux familles des logements définitifs.

Le logement en foyer peut constituer une solution correcte pour les travailleurs immigrés célibataires ou ayant laissé leur famille à l'étranger et qui souhaitent bénéficier pour un prix modique d'un

minimum de confort et d'infrastructures collectives. Les foyers sont financés le plus souvent par des sociétés d'économie mixte, avec le concours de l'Etat, en particulier du Fonds d'action sociale dont les ressources proviennent de l'excédent des cotisations sociales payées sur les salaires des immigrés par rapport aux prestations perçues par leur famille. Mais ils ne répondent que très imparfaitement aux besoins des intéressés. Ils sont souvent implantés à la périphérie des villes, ce qui a pour effet d'augmenter les temps et les frais de transport, et d'accroître l'isolement psychologique et social des travailleurs immigrés.

Les espaces collectifs aménagés sont insuffisants.

Les loyers demeurent souvent trop élevés par rapport aux moyens des intéressés.

En outre, l'absence de droit au bail, l'interdiction ou la stricte limitation des visites caractérisent la réglementation des foyers et rendent cette forme de logement peu attractive pour de nombreux travailleurs.

Les très mauvaises conditions de logement de beaucoup d'immigrés ne sont pas sans conséquences sur leur santé. Les hospitalisations d'étrangers en France constituaient, en 1973, 13 % du total des hospitalisations. En ce qui concerne l'hospitalisation infantile, ce pourcentage atteignait 40 %.

Ce rappel des inégalités dont souffrent les travailleurs immigrés conforte votre Commission dans l'idée que la simple limitation des entrées ne résout aucune difficulté essentielle.

Elle laisse sans solution les problèmes sociaux et n'apporte aucun remède à celui des emplois méprisés.

Il est indispensable de développer les actions permettant de satisfaire les aspirations fondamentales de la population immigrée. Celle-ci ne doit plus être traitée comme un sous-prolétariat. Elle doit disposer, dans notre pays, d'une infrastructure sanitaire, sociale, administrative lui permettant de vivre dans un cadre digne et de développer ses connaissances et son niveau professionnel.

C'est pourquoi votre Commission a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de l'avis présenté récemment par le Conseil économique et social sur l'immigration.

Dans cet avis, le Conseil préconise certes le maintien d'un contrôle des entrées mais souhaite que l'immigration fasse l'objet d'une programmation et d'une négociation avec les pays concernés. Il insiste sur la nécessité d'engager systématiquement toutes les actions susceptibles de supprimer les inégalités de traitement entre

Français et immigrés, et propose un calendrier des mesures à réaliser :

CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL	DATE DE MISE EN ŒUVRE par la Commission ou de présentation au Conseil
<i>Libre circulation :</i>	
Perfectionnement du S.E.D.O.C. et renforcement du bureau européen de coordination	Fin premier semestre 1975
Extension des prestations sociales	<i>Idem</i>
Octroi aux membres de la famille du droit de rejoindre le travailleur conjoint	Fin 1975
Exercice des droits syndicaux	<i>Idem</i>
a) Egalité de traitement en matière d'affiliation aux syndicats et d'exercice des droits syndicaux, y compris du droit de vote	Immédiatement
b) Participation à la gestion d'organismes de droit public et à l'exercice de fonctions relevant du droit public ..	<i>Idem</i>
Reconnaissance mutuelle des diplômes, etc.	<i>Idem</i>
Droit de résidence, après emploi dans un Etat membre .	<i>Idem</i>
Conflit entre législations du travail	Fin premier semestre 1975
<i>Sécurité sociale :</i>	
Système uniforme de paiement des prestations familiales	Immédiatement
Régimes non contributifs et indépendants	Fin 1976
Actions en faveur des travailleurs migrants originaires de pays tiers	En 1975

Le budget de l'immigration pour 1976.

Le budget du Ministère du Travail ne regroupe qu'une partie des crédits consacrés aux actions en faveur des immigrés.

Notons simplement que, dans ce budget, le chapitre 47-81, consacré aux « interventions de l'Etat en faveur des travailleurs migrants étrangers » n'augmente que faiblement, puisqu'il passe de 65,7 en 1975 à 68,7 millions de F pour 1976.

Le tableau suivant extrait d'une note communiquée à votre Commission par M. Dijoud, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre du Travail, retrace l'ensemble des crédits consacrés aux immigrés dans les budgets de différents ministères.

Concours de l'Etat.

(Crédits de paiement en milliers de F.)

BUDGET	CHAPITRE	NATURE	1974	1975
Travail	47-81	Interventions de l'Etat en faveur des travailleurs migrants étrangers	65.744	68.744
	46-72-10-20	F.N.C. Aides à certaines catégories de travailleurs sans emploi.		
		Aides aux travailleurs étrangers	2.410	1.910
	46-72-10-40	Remboursement à l'O.N.I. des frais des contrôle médical des travailleurs africains en chômage	30	30
	36-61	Subventions aux organismes d'études. Informations pour la main-d'œuvre étrangère	31	31
	44-74	F.N.E.	non chiffrable	non chiffrable
	43-71	A.F.P.A.	non chiffrable	non
Équipement	65-53	Résorption de l'habitat insalubre	91.000	101.500
	65-54	Construction de logements sociaux	324.000	431.500
	65-51	Primes à la construction	non chiffré	non chiffré
Charges communes	44-91	Bonifications d'intérêt pour les H.L.M., P.L.R. locatifs	19.000	27.200
Éducation		Classes d'initiation du premier degré	20.000	27.000
		Classes d'adaptation du second degré	3.200	4.050
		Subvention à l'Association éducatrice franco-italienne	400	350
Premier Ministre F.F.P.P.S.		Actions de formation à l'intention des travailleurs immigrés	8.711	8.711 (prévision)
		Total partiel	534.526	671.056

Il convient, pour être complet, d'y ajouter trois catégories de ressources :

— celles du Fonds d'action sanitaire et sociale qui, compte non tenu de la subvention du Ministère du Travail, s'établissent à 184 millions de F. Rappelons que l'essentiel de ces fonds provient des contributions des régimes de prestations familiales ;

— celles provenant de la contribution complémentaire à la redevance que doit payer à l'Office national d'Immigration l'employeur qui embauche un travailleur étranger ;

— les ressources provenant de la fraction (un cinquième au maximum) du « 1 % logement » consacré au logement des travailleurs immigrés.

L'ensemble de ces ressources, dont le montant ne peut évidemment être évalué à l'avance, ne permettra sans doute qu'une réalisation très partielle du programme élaboré par le Gouvernement.

En ce qui concerne la mise en place, décidée dès 1973, du réseau d'accueil et d'information, l'action devrait être assise, en 1976, sur la formation du personnel de ce réseau, qui reçoit actuellement chaque mois une vingtaine de milliers de visiteurs.

En ce qui concerne le logement, la préoccupation du Ministère du Travail portera essentiellement sur l'aide à l'installation des familles désirant rejoindre les immigrés en France.

En ce qui concerne l'action culturelle, il est prévu de créer, dès 1976, un office de promotion culturelle qui aura pour mission, à travers des activités diverses, de favoriser concurremment le maintien des liens avec le pays d'origine et l'établissement ou le développement des contacts avec la communauté française.

Enfin, en matière de formation professionnelle, le Gouvernement s'engage à accroître la proportion d'étrangers parmi les bénéficiaires de la formation, afin que cette proportion corresponde à celle des immigrés au sein de la population active, et à multiplier les actions en direction des femmes immigrées. Il est également prévu un effort important en matière de préformation.

Globalement, votre Commission ne peut que déplorer une nouvelle fois le fossé existant entre les ambitions louables manifestées par le Gouvernement en matière de politique de l'immigration et l'extrême modestie des moyens dégagés pour traduire ces intentions dans les faits.

La persistance de ce décalage entre les promesses et les réalisations est d'autant moins admissible que le Gouvernement, au moment où il avait décidé de suspendre l'immigration, avait affirmé que cette pause était décidée en partie pour permettre aux pouvoirs publics de s'attaquer sérieusement aux problèmes des travailleurs immigrés.

LES PROBLÈMES DÉMOGRAPHIQUES

A l'occasion de l'examen du budget précédent, votre Commission s'était inquiétée de l'évolution préoccupante de la démographie française.

Les données les plus récentes appellent des commentaires comparables. Au cours de l'année 1974, on a enregistré une baisse générale de toutes les composantes des mouvements de population en France.

Baisse continue de la mortalité.

Le taux brut de mortalité générale s'établit à 10,4 décès pour 1.000 habitants en 1974 contre 10,7 en 1973 et 10,6 en 1972. C'est le niveau le plus bas enregistré en France.

Quant au taux de la mortalité infantile (enfants de moins de un an), il est estimé à 14,5 décès pour 1.000 naissances vivantes contre 15,4 en 1973 et 16 en 1972.

Baisse très sensible de la natalité.

Les naissances, dont le nombre était de 875.000 en 1972 et 845.900 en 1973, ont diminué très fortement, atteignant seulement 800.000 en 1974. Le taux brut de natalité s'établit ainsi à 15,2 naissances pour 1.000 habitants en 1974 contre 16,4 en 1973 et 16,9 en 1972. C'est le taux le plus faible enregistré depuis l'avant-guerre.

Chute brutale de l'immigration.

Cette chute s'explique par l'arrêt de l'immigration des travailleurs algériens à partir de septembre 1973 et par celui de l'introduction des travailleurs permanents, intervenu en juillet 1974 (exception faite des travailleurs de la Communauté économique européenne). Certes, quelques régularisations ont été acceptées en 1975. Surtout le Gouvernement, tenant compte des demandes qui lui avaient été faites en ce sens — notamment par votre Commission — a accepté de permettre à nouveau aux familles de rejoindre les travailleurs étrangers employés en France.

Mais ces infléchissements de la politique de l'immigration n'ont pas empêché la forte réduction du solde migratoire, déjà très nette en 1974, et poursuivie en 1975.

Mouvements de la population française.

(Effectifs en milliers — Taux en « pour 1.000 ».)

ANNEES	POPULATION totale au 1 ^{er} janvier	NAISSANCES (1)	DECES (2)	ACCROISSE- MENT naturel (1) — (2) = (3)	SOLDE migratoire (4)	ACCROISSE- MENT total (3) + (4)	TAUX DE		
							Natalité	Mortalité générale	Mortalité infantile
1968	49.723	832,8	550,5	282,3	100	382	16,7	11	20,4
1969	50.105	839,5	570,6	268,9	150	419	16,7	11,3	19,6
1970	50.524	847,7	539,5	308,2	180	488	16,7	10,6	18,2
1971	51.012	878,6	551,5	327,1	145	472	17,1	10,8	17,2
1972	51.485	875,1	547,5	327,6	109	436	16,9	10,6	16
1973	51.921	854,9	556,5	298,4	120	419	16,4	10,7	15,4
1974	52.340 *	800 *	545 *	255 *	80 *	335 *	15,2 *	10,4 *	14,5 *
1975	52.675 *								

(*) Chiffres provisoires.

Source : I.N.S.E.E.

Votre rapporteur s'est attaché à examiner l'évolution des taux de fécondité et de nuptialité, particulièrement révélateurs des perspectives de notre démographie.

La baisse de la fécondité, qui avait connu une phase de ralentissement entre 1967 et 1970 s'est accélérée ensuite :

- 3 % en 1972,
- 5 % en 1973.

Les données de 1974 ont marqué une aggravation de cette tendance, au point qu'on a pu craindre, un peu avant la fin de l'année, que le seuil de renouvellement des générations ne soit plus atteint.

La nuptialité évolue de façon comparable :

- 406.400 mariages en 1971,
- 416.500 mariages en 1972,
- 400.700 mariages en 1973,
- 390.000 mariages en 1974.

La nuptialité a baissé de 5 % chez les hommes en 1973, soit autant que pendant la période 1964-1972. La nuptialité des moins

de vingt ans, qui n'avait cessé de progresser de 1964 à 1972 a diminué de 5 % en 1973. Celle des jeunes de vingt à vingt-cinq ans a également baissé de 5,5 % en 1973.

La fécondité du couple au cours de la première année de mariage est passée, de 1972 à 1973, de 26,3 % à 25,6 %.

La probabilité d'une première naissance au cours de la première année de la vie d'un couple qui n'avait pratiquement pas changé de 1964 à 1972 a baissé de 2 % en 1973.

La probabilité d'une nouvelle naissance pour un couple ayant déjà un enfant était, en 1973, inférieure de 18 % par rapport à ce qu'elle était en 1964. Elle était inférieure de 35 % pour un couple ayant déjà deux, trois ou quatre enfants.

En revanche, la proportion des naissances illégitimes est en hausse :

- 50.000 environ durant la période 1958/1967,
- 55.000 en 1969,
- 62.000 en 1971,
- 66.000 en 1972,
- 70.000 en 1973.

Un sondage effectué par la S.O.F.R.E.S. pour le compte d'un hebdomadaire catholique fait ressortir que seulement 51 % des Français restent attachés à l'institution du mariage. 64 % des jeunes gens de vingt et un à vingt-quatre ans sont hostiles à cette institution, ainsi que 56 % des personnes âgées de vingt-cinq à trente-quatre ans.

Le taux de mariages religieux qui, jusqu'en 1959, était de 93 à 94 % est tombé à 85 % de 1960 à 1974.

L'étude de ces statistiques relatives à la baisse de la nuptialité et de la fécondité, à l'augmentation du nombre d'enfants illégitimes et à l'attitude à l'égard du mariage prouve que la conception de la famille est en train de subir des changements profonds.

ANNEES	NOMBRE de naissances	TAUX BRUT de natalité par millier d'habitants	NOMBRE de mariages	TAUX BRUT de nuptialité par millier d'habitants
1964	874.000	18,1	348.000	7,2
1965	862.000	17,7	346.000	7,1
1966	860.000	17,5	340.000	6,9
1967	837.000	16,9	346.000	7
1968	833.000	16,7	357.000	7,1
1969	839.000	16,7	381.000	7,6
1970	848.000	16,7	394.000	7,8
1971	879.000	17,1	406.000	7,9
1972	875.000	16,9	417.000	8,1
1973	855.000	16,4	401.000	7,7
1974	800.000	14,7	390.000	7,4

Cette situation n'est pas propre à la France ; elle est celle de l'Europe dont les experts estiment que la population restera stagnante durant les trente années à venir.

Pour notre pays, la recherche des causes d'un tel déséquilibre permet de constater que la chute sensible de la fécondité est due à plusieurs facteurs.

L'évolution du rôle et des droits de la femme au sein de la famille et de la société ne saurait être mise en cause.

L'acceptation plus générale et l'emploi des méthodes contraceptives, ainsi que la libération du divorce et la législation sur l'avortement peuvent avoir des effets sans doute importants mais limités dans le temps.

Votre rapporteur, qui s'est livré, dans sa ville, à une enquête personnelle sur ce sujet, a pu constater que les effets de l'inflation sur le revenu réel et la dépense croissante pour ceux qui veulent fonder et faire vivre une famille ont contribué notablement à la chute de la fécondité.

En 1974, près de 8.000.000 de femmes avaient un emploi et parmi celles-ci 600.000 étaient mères d'enfants de moins de trois ans. Or, 8 % seulement ont pu les faire admettre dans une crèche.

En l'absence d'équipements sociaux et collectifs, le libre choix de la mère est un leurre. Deux tiers des femmes qui cessent de travailler le font à cause des enfants, ce qui entraîne une perte de ressources qui est imparfaitement compensée. Les femmes doivent supporter toutes les obligations familiales ; elles subissent des discriminations sur le marché du travail. L'amélioration décisive du statut des femmes, ainsi que le rétablissement de notre situation démogra-

phique passent par le développement d'équipements sociaux permettant d'alléger les tâches ménagères et familiales.

500.000 enfants ont une mère qui travaille. Or, il n'existe que 700 crèches, soit 32.000 places (il en faudrait 200.000).

Douze départements ne comptent aucun établissement.

Le rapport d'orientation du VII^e Plan définit comme objectif souhaitable une progression modérée de la population française, grâce à un taux de fécondité stabilisé à un niveau voisin de celui qui assure le remplacement des générations et, de préférence, légèrement supérieur.

Le Président de la République a, dans cette optique, demandé à l'Institut national d'études démographiques, un rapport sur l'influence mesurable que peut avoir une politique familiale sur la fécondité d'un pays. Par ailleurs, Mme le Ministre de la Santé a été chargée d'étudier, pour septembre 1975, « les mesures susceptibles de mettre en œuvre une politique active de la famille dans différents domaines ».

A cet effet, votre Commission des Affaires sociales préconise en premier lieu de rétablir la parité entre le pouvoir d'achat des prestations familiales et le coût de la vie : en douze années, elles ont perdu 20 % de leur valeur. Elles ne constituent plus que 2,5 % du Produit national brut en 1973 contre 3,5 % en 1965.

En second lieu, il apparaît indispensable de rendre plus juste et plus efficace le régime des prestations familiales :

— l'allocation de salaire unique est d'un montant trop faible pour les foyers à faibles ressources où la mère est obligée de travailler pour assurer la vie familiale,

— les allocations de frais de garde des enfants, celles attribuées aux orphelins ou pour les enfants handicapés sont soumises à des conditions telles que le nombre de familles bénéficiaires est ridiculement limité ; les formalités imposées aux allocataires sont tellement complexes qu'elles en deviennent insupportables.

Votre Commission des Affaires sociales est favorable à la création d'une allocation nouvelle qui se substituerait aux allocations familiales et de salaire unique actuelles. Cette allocation serait attribuée à toutes les familles, quel que soit le niveau de leurs ressources, même si le père et la mère travaillent tous les deux et à partir du premier enfant.

Cette allocation nouvelle aurait pour but de compenser, aussi largement que possible, le coût que représente l'entretien des enfants. N'étant pas subordonnée à la renonciation, par la mère de famille, à l'exercice d'une profession, elle ne pèserait plus sur le choix de leur mode d'existence par les femmes chargées de famille.

L'allocation pour frais de garde des enfants devrait être étendue et améliorée, en même temps que seraient développés les équipements sociaux spécialisés.

Par ailleurs, une allocation spéciale devrait être versée aux familles pour leur permettre de faire face aux frais souvent très élevés qu'entraîne l'éducation d'un enfant handicapé.

La construction de crèches, de garderies ou de jardins d'enfants doit être accélérée.

Actuellement, si le coût de la construction peut retarder de telles réalisations, l'obstacle essentiel reste l'importance des frais de gestion, qui entraîne des déficits lourds que supportent les budgets des collectivités locales, à moins de faire payer des prix de journée exorbitants, insupportables pour de nombreux foyers.

Il importe donc, soit de réduire dans des proportions considérables la part communale de ces constructions, soit d'obtenir la participation financière de l'Etat et des départements à la gestion de ces établissements.

Il conviendrait également d'aménager les horaires pratiqués dans les crèches de façon à assurer aux travailleurs plus de quiétude pour la garde de leurs enfants.

Votre Commission des Affaires sociales estime indispensable l'attribution de congés indemnisés pour la mère de famille pour donner les soins aux enfants malades.

Elle souhaite l'augmentation du nombre des travailleuses familiales et la définition d'une politique de l'enfance allant de la protection maternelle et infantile à la recherche d'équipements nouveaux comme les maisons de la petite enfance, réunissant dans un même local crèches, écoles maternelles, haltes-garderies et services médicaux.

De telles mesures, protégeant la famille d'une manière efficace, assureraient son avenir. Elles contribueraient à supprimer les discriminations concernant le statut social de la femme et à garder pour seul critère les charges familiales, que la mère travaille ou non.

C'est à ce prix que prendra fin la baisse de la natalité.



Telles sont les remarques essentielles qu'appelle, de la part de votre Commission, le projet de budget du Travail pour 1976.