

N° 92

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet
de loi de finances pour 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE.

TOME III

TRAVAIL, EMPLOI ET POPULATION

Par M. André MÉRIC.

Sénateur.

¹ Cette commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, secrétaires ; Jean Ameilin, Hamadou Barkat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmarets, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Henri Goetschy, Jean Gravier, Marceau Hamecher, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Michel Moreigne, Mme Rolande Perlican, MM. Jean-Jacques Perron, Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Georges Treille, Jean Vartet, Jacques Verneuil.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ. : 3120 et annexes, 3131 tomes I à III et annexe 40), 3148 (tomes XIV et XVI) et in-8° 770.

Sénat : 87 et 88 tomes I, II, III, annexe 32) (1977-1978).

Loi de finances. — Travail - Emploi - Population - Chômage - Accidents du travail - Inspection du travail - Travail des femmes - Formation professionnelle - Travailleurs étrangers - Absentéisme - Travail Conditions du - Conflits du travail - Démographie - Agence nationale pour l'emploi ANPE.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
Le chômage : ralentissement durable ou précaire ?	6
Un instrument à améliorer : l'ANPE	12
L'emploi des jeunes : un problème grave	16
Les femmes salariées : activité et chômage	28
Un problème d'actualité : la politique récente en matière d'immigration ..	38
Un problème controversé et le reflet d'un malaise profond : l'absentéisme ..	48
Les conditions de travail et le problème des accidents du travail	52
Les conflits du travail	58
L'inspection du travail	61
Le problème démographique	64
Examen en commission	67
Conclusion	69
Annexe. — Bilan de l'action menée en faveur des immigrés	73

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'année 1977 restera marquée par la crise de l'emploi. Le nombre des demandes non satisfaites a atteint, à la fin septembre 1977, 1 175 000, soit une augmentation de 23 % par rapport à septembre 1976. Le chômage en France est non seulement plus important mais aussi plus durable que dans les mois passés.

Si les statistiques d'octobre semblent témoigner d'une légère amélioration de la situation, il n'en demeure pas moins que le problème de l'emploi devrait — selon les dires du Ministre du Travail lui-même — continuer de se poser durablement. Jusqu'en 1980, en effet, la population active continuera de croître à un rythme élevé (250 000 personnes par an), alors que notre croissance risque de rester modérée.

Encore, ce *problème de plein emploi*, essentiel puisqu'il concrétise le droit au travail des hommes et des femmes de notre pays, ne doit-il pas faire oublier celui, non moins important aujourd'hui, compte tenu des aspirations nouvelles qui se manifestent particulièrement chez les jeunes générations, *des conditions de l'emploi* dans toutes ses dimensions.

*
* *

Des mesures diverses ont, certes, été prises pour tenter de lever les freins qui peuvent s'opposer à l'embauche, dégager certains postes, développer la formation de ceux qui en sont dépourvus, améliorer l'insertion de certaines catégories défavorisées ou revaloriser certaines tâches.

Aucune ne bouleverse fondamentalement la situation du marché du travail et certaines ne sont pas dénuées d'ambiguïté, voire de menaces pour diverses catégories de travailleurs particulièrement vulnérables, comme les jeunes, les femmes et les immigrés. La plupart toutefois sont encore trop récentes pour qu'il puisse être jugé de leur efficacité, immédiate ou à terme.

Mais c'est compte tenu de l'ampleur des problèmes existants et de la nature des solutions proposées qu'il convient d'examiner les crédits qui nous sont soumis.

*
* *

Le projet de budget du Ministère du Travail s'élève, pour 1978, à près de 7 milliards de francs. A structure identique (1), il marque une progression de près de 44 % par rapport au budget initial de 1977, mais cette augmentation, loin de devoir être saluée puisqu'elle résulte essentiellement de l'accroissement des dépenses d'intervention (+ 92,4 % pour le Fonds national de l'emploi, + 55,3 % pour le Fonds national du chômage), traduit surtout l'accroissement du chômage. Encore faut-il noter qu'elle ne permettra guère d'améliorer la situation financière et matérielle des chômeurs.

Le projet de budget est présenté comme comportant quatre orientations essentielles :

1° *Le renforcement des actions publiques pour l'emploi* qui passe par l'amélioration de la connaissance de l'emploi, l'accroissement des moyens de l'Agence nationale pour l'emploi (+ 18,3 %), l'augmentation des dotations du Fonds national de l'emploi qui finance les contrats emploi-formation (+ 92,4 %), enfin par l'ajustement des crédits du Fonds national du chômage (+ 55,3 %) en vue de l'indemnisation des chômeurs ;

2° *L'étoffement des moyens de la formation professionnelle*, dont la responsabilité incombe désormais au Secrétaire d'Etat auprès du Ministre du travail et qui se traduit par l'élévation de la subvention de fonctionnement allouée à l'AFPA (+ 15,01 %) ;

3° *L'amélioration des conditions de travail et la revalorisation du travail manuel*, qui se concrétise notamment par le renforcement des services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre, et l'accroissement de la dotation du Fonds d'amélioration des conditions de travail ;

(1) On se souvient qu'à la suite du remaniement gouvernemental du 1^{er} avril 1977 les dépenses de sécurité sociale ont été transférées au Ministère de la Santé.

4° Enfin, la *poursuite d'un effort en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées* par le biais, surtout, de l'aide au fonctionnement des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP).

Le budget du Travail demeure un budget d'intervention. Les orientations exprimées n'y trouvent cependant qu'une traduction limitée, non seulement parce que les crédits qui leur sont consacrés ne sont pas tous inscrits au seul Ministère du Travail mais encore parce que les mesures financières qui y figurent paraissent insuffisantes pour répondre aux problèmes qui se posent réellement.

Selon sa tradition, votre commission, plutôt que de tenter l'examen exhaustif de tous les aspects de la politique du travail, a choisi d'approfondir plus particulièrement quelques points qui lui paraissent essentiels.

LE CHOMAGE : RALENTISSEMENT DURABLE OU PRECAIRE ?

Alors que l'enquête-emploi de mars 1977 soulignait la montée et le « durcissement » du chômage (1) depuis mars 1976, les statistiques les plus récentes du Ministère du Travail semblent faire apparaître une légère amélioration de la situation.

Le nombre total des demandeurs d'emploi, à la fin octobre, en données corrigées des variations saisonnières, s'élève, en effet, à 1 100 000 contre 1 157 700 en septembre et 1 215 000 en août, soit une diminution de 5 % qui confirme celle amorcée le mois passé.

Le nombre des demandes placées ou annulées, en octobre, n'a jamais, en outre, été aussi élevé : 244 200 (dont 42 500 placements) au lieu de 226 800 en septembre.

Ce renversement de tendance signifie-t-il, comme l'a affirmé M. Beullac (2), un « coup de frein à la progression du chômage » ?

Il semble, en fait, qu'il faille se garder d'un optimisme excessif.

En données observées, en effet, les chiffres sont moins favorables. Le nombre de demandes a continué d'augmenter : 1 205 783 en octobre (chiffre jamais atteint) contre 1 175 100 en septembre et 1 063 900 en août. Certes, l'augmentation du chômage, qui était de septembre 1976 à septembre 1977 de 23 %, n'est plus, d'octobre 1976 à octobre 1977, que de 17,6 %, mais ce pourcentage reste trop élevé.

Le nombre de demandeurs inscrits à l'ANPE en octobre, après avoir été licenciés pour raisons économiques, se maintient en outre à un haut niveau : 29 100 contre 29 300 en septembre, ce qui n'est pas très favorable.

Autre élément négatif : l'écart qui demeure, voire s'accroît, entre les demandes et les offres enregistrées au cours du mois. Les premières se sont élevées à 274 900 en octobre, pour seulement 71 000 offres ; globalement, le rapport est donc de 4 pour 1. En octobre 1976, il était de 2,5 pour 1.

(1) *Economies et statistiques*, septembre 1977.

(2) *Le Monde*, 15 novembre 1977.

Un phénomène, enfin, demeure mal expliqué : le total des offres d'emploi non satisfaites en fin de mois a diminué. En données corrigées des variations saisonnières, elles sont passées de 113 000 en septembre à 106 800 en octobre et, en données brutes, de 122 00 à 109 000.

Le renversement se révèle donc bien timide. Il peut même apparaître comme douteux, dans la mesure où le nombre des demandeurs d'emploi recensés en septembre ne peut être tout à fait comparé, statistiquement, à celui des mois précédents.

Une circulaire ministérielle autorise désormais l'Agence nationale pour l'emploi à radier un chômeur s'il refuse un stage, de quelque nature que ce soit. Dans vingt agences locales, d'autre part, l'inscription officielle est retardée de dix jours.

Le nombre des demandes enregistrées se trouve donc réduit d'autant. Il le sera plus encore à l'avenir puisque deux nouvelles catégories vont au cours des prochains mois disparaître des statistiques : les jeunes en attente d'incorporation dans un délai de six mois et ceux qui sont en attente d'un emploi assuré, notamment après un succès à un concours de la Fonction publique.

Ces rajustements statistiques n'ont pas été, d'ailleurs, sans susciter des réactions.

Ce que le Ministre du Travail a appelé un « coup de frein », puis « un coup d'arrêt » au chômage peut, enfin, n'être qu'une *reprise très précaire* résultant essentiellement des facilités offertes par la loi du 5 juillet 1977 aux chefs d'entreprise. Tant l'augmentation de 30 000 offres entre juin et septembre que la diminution des offres non satisfaites de septembre à octobre peuvent inciter à retenir cette interprétation, *nombre d'employeurs transformant leurs intentions d'embauche ferme en simples stages pratiques en entreprises.*

S'agit-il donc d'une pause ou d'un retournement réel de la tendance, ce que souhaite ardemment votre commission ?

Les prévisions de l'INSEE à ce sujet (1 280 000 demandeurs d'emploi en chiffres corrigés) en fin d'année, malgré les signes favorables constatés depuis septembre, nous incitent à la prudence.

M. André Bergeron, secrétaire général de FO, n'observe-t-il pas que « ... sans nier ce qui semblait annoncer un timide renversement de tendance... » le nombre des nouvelles demandes d'allo-

cations déposées dans les ASSEDIC a augmenté de 33 % en septembre par rapport à août, le nombre des bénéficiaires atteignant environ 550 000 fin septembre contre 535 000 en août.

Le secrétaire général de FO considère en outre « frappant » que moins de 700 personnes, à la fin septembre, aient demandé le bénéfice de l'accord du 13 juin 1977 sur la retraite anticipée.

Si l'on analyse plus en détail la situation de l'emploi quelques constatations s'imposent :

a) Les jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans, s'ils représentent 20 % de la population active, constituent en octobre 1977 plus de 45 % des demandeurs d'emploi.

Le taux de chômage, pour les moins de vingt-cinq ans, est de 11 %, soit le double de ce qu'il est pour la population active.

Cette situation déplorable n'est pas propre à la France. Dans tous les pays industrialisés, et notamment les pays de l'OCDE et de la Communauté européenne, le chômage des jeunes atteint des proportions alarmantes (1). En décembre 1975, sur les 17 millions de chômeurs de l'OCDE, sept millions étaient âgés de moins de vingt-cinq ans : en 1976, les jeunes forment plus du tiers de tous les sans-travail de la Communauté européenne :

b) De même, alors que les femmes ne sont encore que moins de 40 % de la population active, elles constituent plus de la moitié des chômeurs en général (54,5 %) et plus de deux tiers des chômeurs de moins de vingt-cinq ans (2).

Un rapport de la Délégation à la condition féminine (3), que nous analyserons plus loin, constate en outre que les chômeuses mettent, en moyenne, un mois de plus que les hommes à trouver ou à retrouver un emploi et que leur indemnisation ne représente qu'un peu plus du tiers de l'indemnisation du chômage total.

La durée et l'ancienneté du chômage.

Un élément essentiel de l'évolution du marché de l'emploi réside dans la durée du chômage. Il est en effet important de savoir, pour mesurer l'acuité du problème combien de temps un chômeur reste sans travail.

(1) Le chômage des jeunes dans les pays industrialisés, *Revue internationale du Travail*, juillet-août 1977.

(2) Le chômage des femmes, *Actualités du travail féminin*, CTF, mai 1977.

(3) *Le Monde*, 4 octobre 1977

Les chiffres donnés par l'INSEE et l'ANPE ne concordent pas totalement car chaque organisme manie deux notions distinctes : la durée et l'ancienneté.

La *durée* correspond au nombre de jour mis par un demandeur d'emploi pour trouver du travail : elle ne peut donc être calculée qu'au moment du reclassement des chômeurs.

Quant à l'ancienneté, c'est l'évaluation, à un moment déterminé, du temps depuis lequel une personne est à la recherche d'un emploi. C'est la donnée que permet de mesurer l'enquête-emploi de l'INSEE, effectuée sur un échantillon de plus de soixante mille ménages représentatifs de la population française. De celle menée en mars 1977, il ressort que l'ancienneté moyenne de chômage de la population disponible à la recherche d'un emploi était de 9 mois et demi, alors qu'elle était de 8,9 mois en 1976 et 7,5 mois en 1975.

Pour l'ANPE, qui publie les statistiques mensuelles correspondant à ces deux notions, l'ancienneté moyenne des demandes d'emploi est la moyenne du temps d'inscription des demandeurs inscrits dans ses fichiers. Elle était d'environ sept mois en mars 1977, l'écart avec les chiffres fournis par l'INSEE s'expliquant par le fait que l'INSEE touche un certain nombre de chômeurs, qui ne sont pas ou plus inscrits à l'Agence pour l'emploi.

A la même date, 38,6 % des demandeurs étaient inscrits à l'ANPE depuis moins de trois mois, 44,4 % depuis 3 à 12 mois, et 17 % depuis plus d'un an.

L'ANPE fournit, en outre, une estimation mensuelle de la « durée d'attente des demandes satisfaites » qui est la moyenne du nombre des jours écoulés entre la date d'inscription et la date de radiation. Ces statistiques des mouvements d'entrées et de sorties portent mensuellement sur 200 000 personnes, soit le cinquième des demandeurs. Il en ressort que la durée moyenne des demandes satisfaites était, en mars 1977, de quatre mois et demi. Cette durée est nettement inférieure à celle de l'ancienneté moyenne des dépôts de dossiers, les statistiques enregistrant, en particulier, un certain nombre de demandeurs dont le reclassement est rapide. En outre, de nombreux demandeurs se trouvent radiés, sans pour autant avoir retrouvé un emploi, du seul fait qu'ils ne pointent plus.

La durée exacte du chômage est donc difficile à évaluer car il existe des chômeurs qui sont réintégrés rapidement et d'autres qui, passé un certain délai, voient leurs chances de retrouver du travail diminuer chaque jour. Il n'en reste pas moins que l'analyse des renseignements recueillis par votre rapporteur permet d'affirmer que la durée moyenne du chômage s'est aggravée.

*
* *

Si l'on examine, enfin, les *causes du chômage*, l'analyse des demandes enregistrées selon la raison de leur dépôt permet d'avancer que la cause principale de la progression du nombre des demandes en données brutes provient des catégories de personnes précédemment actives qui ont donc perdu leur emploi. Il s'agissait en septembre (1) pour :

- 22,9 % de fins de contrats à durée déterminée ;
- 13,5 % de démissions ;
- 11,4 % de licenciements ;
- 8,7 % de licenciements économiques ;
- 5,2 % de reprises d'activité ;
- 4,8 % de fins de mission d'intérim.

Les licenciements pour cause économique.

Si l'on ne considère que les licenciements pour cause économique, on enregistre selon un rapport du Ministère du Travail une baisse de 18,5 % de 1975 à 1976. En 1976, 212 068 travailleurs ont été licenciés pour ce motif, contre 260 186 en 1975. Par contre en 1977, les chiffres seront sensiblement plus élevés. Dans les sept premiers mois de l'année, on compte déjà 167 743 licenciements pour cause économique, et les résultats d'octobre, on l'a vu, ne sont pas favorables.

En 1976 :

— 52 615 établissements industriels et commerciaux ont été autorisés à procéder à de tels licenciements contre 53 464 en 1975.

(1) Cf. Liaisons sociales. Doc. 98/77 du 7 novembre 1977.

- 81,5 % de ces établissements comptent moins de 50 salariés ;
- 93 % ont licencié un effectif inférieur à 10 salariés ;
- 33 établissements (0,1 %) ont licencié plus de 200 personnes à la suite de fermeture pour liquidation de biens ou règlement judiciaire.

Les autres licenciements sont dus à des fusions, restructurations, difficultés de trésorerie, etc.

- 66,3 % de licenciés sont des hommes ;
- 33,7 % des femmes.

Les principales victimes ont été des travailleurs âgés de vingt-cinq à quarante-neuf ans : 58,3 % contre 20,6 % pour les moins de vingt-cinq ans, et 21,1 % pour les cinquante ans et plus.

C'est dès le quatrième trimestre 1976 qu'a été enregistrée une détérioration de l'amélioration constatée au cours des mois d'avril, mai et juin de la même année, détérioration qui s'est poursuivie au cours de l'année 1977.

UN INSTRUMENT A AMELIORER : L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

La persistance, voire l'aggravation, des problèmes de l'emploi ont conféré un rôle tout particulier à l'Agence nationale pour l'emploi, qui voit d'ailleurs ses moyens développés dans le présent projet de budget. 550 emplois nouveaux lui sont affectés : sa subvention de fonctionnement est portée à 662,4 millions de francs (+ 18,3 % par rapport à 1977), tandis que les autorisations de programme se montent à 16,55 millions de francs et les crédits de paiement à 19 millions de francs.

Le problème se pose toutefois de savoir si ces moyens seront suffisants pour permettre à l'Agence de remplir sa mission et s'il ne conviendrait pas plutôt de réorienter dans les circonstances actuelles les fonctions qu'elle accomplit pour les concentrer essentiellement vers le placement, sa « vocation première » (1).

La presse (2) vient d'ailleurs d'annoncer un projet de réforme qui prévoit de décharger l'Agence de « la gestion du chômage » (inscription et pointage des demandeurs), pour lui permettre de se consacrer complètement à la collecte des offres, au placement des demandeurs, ainsi qu'au développement des stages de « mises à niveau ».

I. — Le rôle actuel de l'ANPE

Créée par l'ordonnance du 13 juillet 1967, l'Agence nationale pour l'emploi est un établissement public national placé sous la tutelle du Ministère du Travail et géré par un comité de gestion dont le président est le Délégué général à l'Emploi.

Elle assume actuellement quatre grandes missions de service public : l'accueil des demandeurs d'emploi, la prospection des offres et le placement, l'information des entreprises et des demandeurs, enfin l'orientation vers les moyens de formation professionnelle.

(1) Le rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales en 1976 établissait des propositions en ce sens.

(2) *Le Monde*, 8 novembre 1977

A ces divers titres, elle assure donc, et très concrètement, l'accueil des travailleurs et procède aux formalités nécessaires pour la sauvegarde de la garantie des droits sociaux de ceux qui sont privés d'emploi (versement des allocations d'aide publique, des indemnités d'ASSEDIC, ouverture ou maintien des droits à la sécurité sociale et, éventuellement, aux allocations familiales).

Elle élabore également des statistiques relatives au marché de l'emploi ; elle gère la Bourse nationale et les bourses régionales de l'emploi ; elle peut en outre créer des services spécialisés dans le traitement de certaines catégories spécifiques de demandeurs, passer des accords avec des branches professionnelles, monter des actions de formation spécifique, etc.

De l'ensemble de ces tâches, l'ANPE s'est acquittée de façon jugée satisfaisante jusqu'en 1974. Mais, bien qu'en trois ans, son implantation se soit élargie — elle devrait comprendre, au 1^{er} janvier 1978, plus de 600 agences et antennes — bien que ses effectifs aient sensiblement augmenté — elle emploiera à la même date plus de 9 000 employés — bien que son budget ait été en hausse constante, bien que, enfin, son réseau de télé-informatique se soit développé et qu'elle ait créé de nouveaux services par téléphone et par télex, l'accroissement du chômage a été plus fort que cet effort d'adaptation. Il a entraîné, pour elle, des tâches administratives de plus en plus envahissantes.

Tenue de gérer plus d'un million de demandes d'emploi non encore satisfaites, l'Agence doit affronter les problèmes d'accueil que pose le rythme très élevé des nouvelles inscriptions, de reclassement, d'annulations, d'orientations vers la formation.

Entre le 1^{er} septembre 1976 et le 31 août 1977, plus de 3 millions de demandes ont été formulées auprès de ses services dont 2,6 millions émanant de travailleurs privés d'emploi et recherchant un poste durable à temps plein.

Comme l'écrit son directeur général (1) : « Malgré un effort permanent et tenace d'adaptation, malgré un budget en croissance relativement rapide, elle ne dispose pas encore de moyens techniques qui soient à l'échelle des problèmes du marché du travail. Soumise à rude épreuve, confrontée de plein fouet aux problèmes immédiats et conjoncturels, l'Agence risque parfois de perdre le sens des priorités. »

(1) Cf. « La demande, l'offre et le placement », par Guy Métais, *Situations*, septembre-octobre 1977.

Si l'ANPE n'est pas paralysée, ses rouages sont de plus en plus engorgés.

Nombre de prospecteurs placiers se plaignent justement d'avoir à remplir des « papiers » au lieu de faire de la prospection et du placement. Nombre d'entreprises également se plaignent des « déficiences » de ce placement et ne sont plus enclines à s'adresser à un service public souvent débordé qui ne peut plus envoyer aussi souvent ses agents s'enquérir sur place de leurs besoins en personnel.

Elles sont alors tentées de recourir aux candidatures spontanées, aux relations personnelles, etc. et de ne s'adresser à l'Agence que pour les offres difficiles à satisfaire. D'où le risque pour cette dernière de ne disposer que d'offres insuffisantes et inadaptées aux compétences des demandeurs.

Il est de fait que la mission d'accueil conduit les services à effectuer des tâches qui devraient être allégées faute de quoi se multiplieront les « encombrements » qui privent l'Agence de toute efficacité.

C'est la raison pour laquelle, comme l'exprime son directeur général, « l'ANPE, souvent accusée de bureaucratisme, souhaite plus que tout voir ses tâches administratives diminuées, notamment dans le cadre de sa participation à la gestion de l'aide publique et dans son rôle de correspondant privilégié des ASSEDIC, des caisses d'assurances sociales, d'allocations familiales et de retraites principales ou complémentaires... Si elles sont impérieuses, ces tâches ne constituent pas l'essentiel de sa mission. En outre, elles altèrent son image de marque auprès de ses usagers tentés de ne voir l'Agence que sous cet aspect de gestionnaire et non comme un organisme destiné avant tout à faciliter le reclassement des travailleurs privés d'emploi » (1).

II. — Une réorientation nécessaire.

La réorientation de l'ANPE vers sa vocation première paraît donc largement souhaitée. Comme l'indique encore son directeur général (1) « au premier rang des priorités à respecter, il faut mentionner tout d'abord l'exploitation de toutes les opportunités réelles de placement à partir des offres d'emploi, puis l'exploitation de toutes les possibilités sérieuses de réorientation, de formation, d'in-

(1) Guy Métails, « Réorienter l'Agence de placement », *Situations*, juillet-août 1977.

sersion », ce qui suppose le développement et l'affinement de la prospection directe auprès des entreprises, le recours à des moyens nouveaux comme les « central-emploi », l'action publicitaire auprès des médias, etc., la mise en « pool » par réseaux de téléinformatique de toutes les offres collectées par les agences de la zone de l'emploi, etc.

Mais le fait que l'Agence se consacre en priorité à sa mission essentielle suppose évidemment que soient réduites ses charges actuelles. On ne connaît pas encore, sur ce point, le contenu du projet de réforme envisagé au Ministère du Travail et déjà se sont manifestées des inquiétudes de la part de certains syndicats.

Cette réorientation pose, il est vrai, de multiples problèmes d'ordre législatif, administratif ou budgétaire. Elle devrait, en tout état de cause, s'accompagner d'une simplification de la législation sur le chômage.

Parmi les questions à résoudre, figure notamment celle de savoir quel sera l'organisme chargé de l'inscription et du pointage des demandeurs d'emploi, et comment s'effectuera la liaison en matière de contrôle entre les services qui « gèreront » le chômage et l'ANPE et les Assedic ?

Des expériences « pilotes » peuvent montrer la voie. Grâce à une étroite collaboration entre les directions départementales du travail, les Assedic, et l'Agence, existent en effet, dans une quinzaine de départements, des centres communs de décision qui prennent en charge un dossier commun d'aide publique et d'assurance chômage, avec une participation très allégée des services de l'ANPE. Les procédures administratives sont simplifiées et les délais de paiement des indemnités très diminués.

Les avantages de l'expérience paraissent évidents et l'extension de ce dispositif ne devrait pas rencontrer d'obstacle.

L'EMPLOI DES JEUNES : UN PROBLEME GRAVE

Le chômage des jeunes de moins de vingt-cinq ans constitue, nous l'avons vu, un phénomène d'autant plus alarmant qu'il paraît, non seulement, se généraliser, mais encore s'accroître dans tous les pays industrialisés occidentaux. L'écart entre les taux de chômage des travailleurs adultes et des jeunes travailleurs s'est creusé et le phénomène apparaît moins passager que structurel.

Des études ont été menées à tous niveaux, national et international, et tout récemment, en France, par le Conseil économique et social, sur ce douloureux problème. Elles s'accordent à reconnaître que si la principale raison de l'importance du chômage chez les jeunes réside dans la récession économique (1), d'autres causes exercent une influence non négligeable. Celles que l'on évoque le plus fréquemment (2) sont la préférence donnée par les employeurs aux adultes et à l'expérience professionnelle, une législation et une pratique qui favorisent la sécurité de l'emploi des travailleurs ayant quelque ancienneté, les attitudes des jeunes à l'égard du travail, enfin, le fossé qui sépare l'école du milieu professionnel.

Les remèdes proposés pour y faire face présentent de larges similitudes : il s'agit, dans tous pays, de mettre sur pied des programmes de formation spécialement destinés à aider ceux qui n'ont qu'un maigre bagage et peu ou pas d'expérience du travail. Il s'agit encore d'accroître les possibilités d'emploi en accordant des subventions aux entreprises engageant de nouveaux travailleurs, ou en créant des emplois à l'aide de programmes spéciaux, particulièrement dans le secteur social (3).

Les mesures récentes prises par le gouvernement français participent de ces orientations : certaines ont été critiquées par les organisations professionnelles et il est de toute façon trop tôt pour en juger pleinement l'efficacité. Le Conseil économique et social, par ailleurs, a récemment adopté un rapport sur l'emploi des

1) Il n'en demeure pas moins que, bien avant la crise, le pourcentage des jeunes parmi les chômeurs dépassait la normale dans de nombreux pays.

2) « Le chômage des jeunes dans les pays industrialisés », *Revue internationale du Travail*, juillet-août 1977.

3) Voir à ce sujet les PIL canadiens.

jeunes dont les conclusions méritent d'être rappelées. Mais, d'une façon générale, il est évident que, si des mesures à court terme peuvent contribuer à atténuer le problème, il faudra se tourner vers une action à plus longue portée et plus radicale si l'on veut obtenir une amélioration réelle.

I. — Les mesures gouvernementales pour l'emploi des jeunes.

Depuis de nombreuses années déjà, les gouvernements ont été conduits à engager des actions visant à faciliter, pour les jeunes, le passage de la formation à la vie active et à améliorer les conditions de leur insertion dans la vie professionnelle.

Dès 1975, toutefois, l'aggravation de la situation de l'emploi, tant du fait de la récession que de l'accroissement des ressources de main-d'œuvre disponibles, ainsi que la persistance d'un nombre important de jeunes sortant chaque année du système éducatif sans formation réelle ont conduit à prendre de nouvelles mesures. On ne retiendra que les plus importantes intervenues depuis 1975 :

a) 1975-1976 :

— l'extension, par un décret du 5 juin 1975, des aides publiques au chômage, à certaines catégories de jeunes en quête d'un premier emploi ;

— la création d'une prime de mobilité pour les jeunes qui acceptent d'exercer un emploi à plus de 30 kilomètres du lieu de leur résidence habituelle ;

— l'organisation de stages de préformation (stages Granet) pour les jeunes demandeurs d'emploi de seize à vingt ans ayant quitté l'école sans diplôme ou avec une formation inadaptée, et n'ayant jamais travaillé (circulaire du 29 janvier 1975). Chaque stagiaire bénéficie d'une indemnité mensuelle (en 1977, 400 F), la formation reçue devant permettre soit de s'insérer dans la vie professionnelle, soit de poursuivre une formation dans le cadre de la formation professionnelle continue ;

— les primes d'incitation à la création d'emplois, créées par le décret du 4 juin 1975, puis prolongées en 1976 pour le seul secteur de l'artisanat (décret du 31 mars 1976), puis en 1977 pour les

seules entreprises artisanales qui embauchent des jeunes de moins de vingt ans à la recherche d'un premier emploi (décret du 26 janvier 1977) ;

— les contrats emploi-formation institués par les décrets du 4 juin 1975 et du 31 mars 1976 : il s'agit de contrats à durée déterminée conclus pour une durée au moins égale à six mois. L'employeur qui embauche un jeune bénéficie d'une aide financière de l'Etat en contrepartie d'une formation, dispensée dans l'entreprise ou en dehors, sous forme de stages de 120 à 500 heures pour les contrats d'une durée minimum de six mois et de 500 à 1 200 heures pour les contrats d'un an minimum. Un décret du 25 janvier 1977 a abaissé l'âge minimum requis à seize ans dans les secteurs où n'existe pas de système de formation pour les apprentis.

Le bilan de ces mesures est très inégal. Les « stages Granet », qui devaient concerner 50 000 jeunes par an, n'en ont accueilli sur deux ans que 37 000, la moitié seulement des intéressés trouvant à leur issue un emploi.

La prime d'incitation à la création d'emplois avait été accordée, au 31 décembre 1975, à 37 714 bénéficiaires. En 1976, elle a entraîné la création de près de 45 000 emplois dans le secteur artisanal. Au cours des six premiers mois de 1977, 10 000 primes ont été accordées.

Le nombre des contrats emploi-formation conclus au 31 décembre 1976 s'élevait à 21 779. 13 000 l'ont été au cours des sept premiers mois de 1977. 85 % des bénéficiaires ont été maintenus dans l'emploi à l'issue du contrat ; la part des garçons et des filles est à peu près égale (52 % garçons, 48 % filles).

Le nombre des bénéficiaires de la prime de mobilité des jeunes s'est élevé, pour 1976, à 3 400 environ.

Enfin, précisons qu'en ce qui concerne l'aide publique, la part des jeunes de moins de vingt-cinq ans qui en bénéficient est de l'ordre de 44 % des demandes d'emploi non satisfaites (alors que ce pourcentage s'élève à 56,5 % pour les demandeurs d'emploi adultes).

b) *Les mesures les plus récentes* : plus récemment encore, ces mesures ont été complétées par diverses dispositions visant à favoriser l'embauche des jeunes et à permettre à ces derniers d'acquérir une expérience professionnelle améliorant une formation insuffisante ou inadaptée (loi n° 77-704 du 5 juillet 1977).

— *Prise en charge par l'Etat*, pour une durée limitée au 30 juin 1978, des cotisations patronales d'assurances sociales accidents du travail et allocations familiales, pour les entreprises qui embaucheront durant la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 1977 des jeunes de moins de vingt-cinq ans sortis depuis moins d'un an du système scolaire et universitaire, d'un cycle de formation, de l'apprentissage ou du service national. Ces dispositions ne sont pas applicables aux entreprises de travail temporaire, aux établissements publics et aux collectivités locales.

Les jeunes ainsi recrutés doivent bénéficier d'un contrat de travail d'une durée minimum fixée par décret (y compris une période d'essai). L'établissement concerné doit procéder à un effort d'augmentation de ses effectifs : la prise en charge ne pourra bénéficier aux employeurs qui auront licencié à compter du 1^{er} mai 1977 pour cause économique un ou plusieurs salariés ou qui auront réduit, par rapport à l'année précédente, le niveau moyen annuel de l'effectif de leur établissement. Dès la mise en application de cette mesure, la prime d'incitation à la création d'emplois est supprimée.

Pour *l'apprentissage*, l'Etat prend en charge les cotisations sociales assises sur les salaires des apprentis dont les contrats auront été passés entre juillet et décembre 1977. Cette mesure s'applique pour toute la durée du contrat d'apprentissage dans la limite maximale de deux ans. Les autres dispositions de la loi de 1971 sur l'apprentissage, et notamment les concours financiers, demeurent inchangées.

— En ce qui concerne la *formation professionnelle*, les mesures prises tendent à offrir aux jeunes sans emploi la possibilité d'une action de formation qui les prépare à la vie professionnelle. Deux formules sont envisagées :

— stages de formation complémentaire, dans un centre public ou privé agréé ;

— stages en entreprise d'une durée de six à huit mois alternant les heures de formation, dispensées ou non dans l'entreprise (200 heures minimum) et les heures d'initiation à l'exercice d'une activité professionnelle.

Dans tous les cas, les stagiaires seront considérés comme des stagiaires de formation professionnelle et rémunérés comme tels : 90 % du SMIC (410 F par mois s'ils ont moins de dix-huit ans).

Le financement de ces actions sera assuré : — par l'obligation faite aux entreprises d'y consacrer 0,2 % de leur masse salariale (somme qui peut être imputée par elles sur le 1 % de la formation continue au titre de 1977), soit en payant des actions de formation pour les jeunes qu'elles accueillent en stage, soit en finançant des actions de ce type organisées dans des centres ou par des fonds d'assurance formation (décret n° 77-714 du 5 juillet 1977) ;

— et par l'octroi d'un crédit budgétaire supplémentaire. Les jeunes de moins de vingt-cinq ans ont été déclarés « public prioritaire », ce qui a conduit, dans le cadre de l'enveloppe du Fonds de la formation professionnelle, à dériver sur les actions de formation les concernant, des crédits précédemment affectés à d'autres actions.

— *encouragement à la mobilité des jeunes à l'étranger* : l'article 6 de la loi du 5 juillet 1977 étend la prime de mobilité des jeunes (environ 5 000 F) aux jeunes embauchés par une entreprise française ou une de ses filiales pour occuper un poste à l'étranger. Une indemnité pour frais de déplacement, calculée sur une base forfaitaire, sera octroyée en complément de la prime (décret n° 77-717 du 5 juillet 1977).

Une exonération des charges sociales patronales, semblable à celle concernant le premier emploi des jeunes, sera accordée.

— *parallèlement, ont été envisagés les moyens de dégager des emplois* : c'est ainsi que des négociations contractuelles ont abouti, sur proposition du Gouvernement, à l'accord du 13 juin 1977 entre le patronat et les syndicats sur la *préretraite* des travailleurs âgés de plus de soixante ans, qui souhaitent quitter leur emploi ; c'est ainsi, d'autre part, qu'est étendue à l'ensemble des travailleurs immigrés exerçant une activité salariale depuis cinq ans *l'aide au retour* :

— il faut ajouter enfin à ces mesures le *recrutement exceptionnel dans le secteur public de 20 000 vacataires à temps complet ou partiel*, notamment dans les PTT, le Travail, l'Équipement, l'Action sociale, la Culture, la Jeunesse et les Sports, les greffes des tribunaux, l'expansion économique à l'étranger... Les circulaires d'application émanant des diverses administrations précisent que ces jeunes vacataires sont recrutés pour une période limitée au 30 juin 1978, donc d'une manière temporaire.

Ces mesures ont été diversement accueillies par les organisations professionnelles, avec une relative faveur par les organisations patronales, avec scepticisme par les syndicats qui n'y voient qu'une façon purement conjoncturelle de franchir le cap difficile de l'arrivée sur le marché du travail, à l'automne 1977, de 650 000 jeunes, sortant de l'appareil de formation, sans que soient réellement créés des emplois nouveaux ni assurée la stabilité de l'insertion professionnelle des jeunes.

II. — L'impact du plan gouvernemental.

Il est encore trop tôt pour mesurer l'efficacité des mesures prises. Peuvent donc être essentiellement décrites les réactions des organisations professionnelles et cités les premiers chiffres disponibles.

L' « EFFORT PATRONAL »

En même temps qu'était lancé, le 26 avril dernier, le « pacte national pour l'emploi des jeunes » défini par le Premier Ministre comme « le programme le plus important qui ait été adopté dans les pays européens afin d'offrir à chaque jeune un emploi, était annoncé le programme d'action du CNPF.

Il prévoyait la création de 300 000 emplois pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans, avant la fin de l'année.

Dès le mois de mai, les dirigeants du CNPF indiquaient qu'une priorité serait accordée à l'emploi « définitif » de ceux qui auraient reçu une formation technique.

Cette embauche devait toucher, dans un premier temps, 150 000 jeunes et être facilitée par l'exonération des charges sociales que nous avons mentionnée plus haut.

D'autre part, il était indiqué que les professions prenaient l'engagement que tous les apprentis actuellement en formation (70 000 répartis en première et deuxième année) seraient embauchés et que, dès octobre 1977, le nombre des apprentis de première année serait augmenté de 25 %.

Les représentants du CNPF prévoient également des mesures « spécifiques et temporaires » :

— l'augmentation du nombre de contrats-formation pour atteindre l'objectif de 50 000 par an ;

— la prise en stage rémunéré des jeunes, à concurrence de 1 % des effectifs des entreprises, la durée étant de 6 à 8 mois, ce qui représente 100 000 offres de stage ;

— l'augmentation de 20 % du nombre d'heures de formation disponibles par stagiaire ;

— la désignation d'un délégué des entreprises pour l'emploi dans chaque département, chargé de coordonner toutes les actions, de représenter les organisations professionnelles auprès des instances publiques départementales, d'assurer la liaison avec l'ANPE et l'Education, d'établir avec les entreprises des prévisions pour les postes d'apprentis, les contrats emploi-formation, les stages dans les entreprises, d'inciter enfin ces dernières à présenter des offres pour les jeunes.

En août dernier, par ailleurs, les chambres de commerce et d'industrie organisaient des réunions extraordinaires pour lutter contre le chômage. Ces manifestations ont mobilisé cinq ministres, 40 000 personnes environ représentant un million d'entreprises.

LES ORGANISATIONS SYNDICALES

La plupart ont réservé un accueil relativement critique aux mesures gouvernementales, craignant que leur objectif soit purement conjoncturel et surtout qu'elles n'entraînent pas des créations d'emplois nouveaux. Si la reprise économique, selon elles, ne vient pas modifier les conditions de l'emploi, elles aboutiraient simplement à remettre les jeunes concernés sur le marché du travail au terme de la période au cours de laquelle les aides auront été fournies. c'est-à-dire au printemps et à l'été 1978.

Les organisations syndicales regrettent d'autre part que les formules utilisées en matière de contrats généralisent la formule des contrats à durée déterminée qui, d'une part, n'offrent aucune garantie d'embauche stable, d'autre part, renforcent la tendance déjà observée au développement, pour les jeunes qui n'ont pas ou peu reçu de formation professionnelle d'une période d'instabilité.

La création de 20 000 emplois de vacataires dans le secteur public leur apparaît comme un exemple particulièrement fâcheux. D'une part, elle contredit la politique récente de résorption de l'auxiliariat, d'autre part, elle peut être considérée comme un mauvais exemple donné par l'Etat aux entreprises privées, ainsi incitées à considérer les jeunes embauchés au travers des mesures exceptionnelles de la fin de 1977 comme une main-d'œuvre temporaire, susceptible d'être allégée en cas de besoin.

UN PREMIER BILAN

Il est certes prématuré de dresser d'ores et déjà le bilan de l'action entreprise. Quelques chiffres peuvent toutefois être déjà avancés.

A la fin du mois de septembre, les délégués départementaux du CNPF annonçaient que l'engagement pris par le patronat de recruter 300 000 jeunes avant la fin de l'année serait tenu. 153 000 offres d'emplois avaient déjà été recueillies, au 15 septembre. Elles ne comprenaient, il est vrai, que 40 % d'offres « fermes », sans que soit précisé d'ailleurs dans quels secteurs se situaient ces offres et dans quelle mesure il s'agissait d'emplois nouveaux.

Au Conseil des Ministres du 16 novembre 1977, le Ministre du Travail a présenté les résultats les plus récents des actions entreprises, indiquant que l'effort conjugué des administrations, de l'Agence nationale pour l'emploi, des organisations consulaires, des organisations patronales et des entreprises elles-mêmes « s'est poursuivi très activement en octobre » (1).

Au 31 octobre, le nombre total de places offertes depuis le 1^{er} juillet dans le cadre du Pacte national de l'emploi s'élève à 262 500 dont :

- 97 500 embauches ;
- 36 000 contrats d'apprentissage (avec exonération des charges sociales) ;
- 74 000 places habilitées de s'ages en entreprise ;
- 10 000 contrats emploi-formation auxquels s'ajoutent
- 45 000 places de formation ouvertes dans les centres de formation.

Le Ministre s'est toutefois gardé de tout triomphalisme. Il a rappelé que « l'effort devait être poursuivi sans relâche d'ici à la

1¹ *Le Monde*, 17 novembre 1977.

fin de l'année pour remplir l'objectif que s'est fixé le Gouvernement, à savoir offrir aux jeunes sortis cette année du système scolaire un emploi ou une formation adaptée aux besoins ».

Ce premier bilan incite, en fait, à des commentaires nuancés. Si les petites et moyennes entreprises ont, en général, fait l'effort le plus important, alors que les entreprises de plus de 1 000 salariés sont restées hésitantes, il n'en ressort pas moins un constat d'inadéquation entre les offres proposées et les demandes.

Il est, pour le moment, difficile de savoir dans quelle mesure les emplois offerts par les entreprises, notamment en raison des conditions très avantageuses pour elles, sont de réelles créations d'emplois ou ne correspondent qu'au mouvement habituel de l'embauche, voire à un transfert d'emploi sous des formes d'embauches précaires. Il paraît même, au vu des statistiques du mois d'octobre, que certains employeurs ont transformé leurs intentions d'embauche ferme en de simples stages pratiques en entreprise.

Si une telle hypothèse se confirmait, les dispositions légales prises en faveur des jeunes, se retourneraient en quelque sorte contre eux.

On peut donc craindre que ne s'accroisse encore, à terme, la discrimination dont les jeunes sont encore trop souvent victimes dans les entreprises.

III. — Le rapport du Conseil économique et social sur l'emploi des jeunes (12 octobre 1977).

C'est à une étude très approfondie des problèmes que pose l'emploi des jeunes, que s'est livré récemment le Conseil économique et social, proposant des mesures plus novatrices que celles envisagées jusqu'à maintenant.

Analysant les causes des difficultés d'insertion constatées, son rapporteur, M. Cheramy, retient essentiellement le fossé qui sépare actuellement le système éducatif du monde du travail.

Les jeunes à la recherche d'un premier emploi n'ont pas, pour la moitié d'entre eux, de qualification professionnelle ; s'ils en ont reçu une, elle ne correspond pas aux besoins du marché. A tous les niveaux, les conditions d'insertion des jeunes filles sont plus

difficiles que celles des garçons, et à niveau de qualification égale, elles continuent à occuper des emplois en moyenne moins qualifiés et moins rémunérés.

Il ajoute à ce phénomène, ce que l'on a appelé la « *désacralisation* du travail ». S'ils veulent trouver un emploi, les jeunes souhaitent aussi et surtout la stabilité, une bonne atmosphère, la possibilité de vivre en dehors de leur travail. Ils ne retrouvent pas dans l'entreprise, du fait de ses structures hiérarchiques et de ses conditions de travail, la libéralisation qui s'est opérée dans l'enseignement et dans la société en général.

Les jeunes les plus critiques sont ceux qui ont suivi, sans aller jusqu'à son terme normal, un enseignement général sans prolongement professionnel et qui se trouvent obligés d'accepter des emplois peu qualifiés, sans intérêt, ni possibilité sérieuse de promotion. Même, s'ils disposent d'un diplôme technologique, ils sont souvent obligés — au moins pour un temps — d'accepter des postes correspondant à une qualification inférieure à celle qu'ils ont acquise.

A l'élévation générale du niveau de formation et à des exigences accrues, n'a pas correspondu une évolution de la qualification des emplois, ni une amélioration des conditions de travail, bien au contraire, ce qui ne peut manquer d'entraîner des sentiments de frustration ou d'insatisfaction.

On constate finalement une segmentation du marché du travail avec, d'un côté, une main-d'œuvre stable, qualifiée, ayant des possibilités de promotion et, de l'autre, une population non qualifiée, aux conditions de travail souvent pénibles, aux salaires bas, sans promotion réelle et vulnérable à tous les à-coups de l'emploi, parmi laquelle se rencontrent la majorité des jeunes, des femmes et, bien sûr, des immigrés.

Après avoir examiné les mesures prises en France et dans divers pays industriels comparables pour agir sur cette situation, le Conseil économique et social dégage un certain nombre de propositions qui méritent d'être rapportées. après avoir affirmé, ce que votre commission ne peut qu'approuver, que la condition première pour que les jeunes puissent trouver un emploi stable est, que *reprennent* en nombre suffisant les *créations d'emplois nécessaires*, et notamment par un effort de recrutement pour le fonctionnement des équipements collectifs et sociaux.

Les problèmes spécifiques de l'insertion des moins de vingt-cinq ans tournant autour des relations entre *formation* et *emploi*, une condition seconde réside dans le développement d'actions réelles de soutien à tous les niveaux scolaires pour les élèves en difficulté. un effort de sensibilisation et d'adaptation aux réalités de la vie professionnelle et l'élargissement des aides sociales aux familles.

Pour pallier l'absence de formation professionnelle des jeunes à l'issue du système scolaire, le Conseil économique souhaite que la collectivité prenne en charge, non seulement la formation de base commune à tous les jeunes jusqu'à seize ans, mais aussi la formation professionnelle initiale jusqu'à l'âge de dix-sept - dix-huit ans, par l'organisation de formules qui font se succéder des *périodes de travail en entreprises* et des *périodes de formation proprement dite*.

L'accomplissement de cette période, pendant laquelle l'intéressé aurait le statut de salarié, aurait comme objectif une formation professionnelle complète et l'accès à un emploi stable et qualifié.

Des formules de passage successif dans l'entreprise et dans des établissements de formation technologique adaptée pourraient également permettre d'assurer aux jeunes qui interrompent leurs études avant l'achèvement d'un cycle de formation générale, la formation professionnelle souhaitable.

L'amélioration de l'insertion passe aussi par l'amélioration des rapports entre l'école et la vie, d'où :

- le souci de rendre plus efficaces les processus d'orientation, d'information et de placement des jeunes, particulièrement des jeunes filles ;

- la nécessité de mettre en contact ces derniers avec les réalités du monde du travail et de la profession, avant même leur sortie du système de formation ;

- le relèvement dans l'échelle des valeurs des enseignements technologiques.

Devrait d'autre part être étalée dans l'année la sortie de l'école, afin que des centaines de milliers de jeunes ne se présentent pas au même moment sur le marché du travail. Il n'est pas logique que ce marché soit dégarni en mars et saturé en septembre. Aussi, le rapport préconise-t-il « la généralisation du système des examens par unités capitalisables » avec la possibilité de « semestres extensibles » notamment aux niveaux des CAP et BEP.

Des garanties d'emploi devraient être, enfin données aux jeunes bénéficiant de stages associant travail et formation.

Au sein des entreprises, devrait en outre être mise en œuvre une politique systématique d'amélioration des conditions de travail, notamment par l'enrichissement des tâches, des modifications de l'organisation du travail, la recherche d'une plus grande sécurité et la revalorisation des plus basses rémunérations.

L'ensemble des mesures envisagées relèvent pour les unes de l'initiative gouvernementale, pour les autres de négociations entre les organisations patronales et syndicales qui pourraient se concrétiser dans un programme pluriannuel élaboré par les gouvernements et les partenaires sociaux, étant évident, et votre rapporteur le souligne, qu'il n'aura pleine efficacité que si reprennent les créations d'emploi.

LES FEMMES SALARIEES : ACTIVITE ET CHOMAGE

Le Président de la République, recevant récemment les déléguées régionales à la condition féminine, déclarait (1) :

« Je tiens à ce que mon mandat présidentiel soit marqué par la reconnaissance complète des droits et des responsabilités des femmes dans la société française. »

Votre Commission des Affaires sociales ne peut qu'approuver un tel engagement et espérer qu'il se réalise, elle qui, chaque année, lors de l'examen du budget du Ministère du Travail, n'a cessé d'attirer l'attention du Gouvernement sur la situation des femmes salariées, de plus en plus nombreuses, mais de plus en plus menacées par le chômage, et toujours victimes de discriminations, notamment salariales, malgré l'intervention de la loi du 22 décembre 1972 relative à l'égalité des rémunérations.

Alors que certains voient dans l'activité des femmes une cause du chômage des hommes ou l'explication de la baisse de la natalité, et que se trouve donc actuellement remis en question le droit au travail des femmes, il importe de rappeler un certain nombre de données fondamentales.

I. — Le maintien irréversible des femmes sur le marché du travail malgré la détérioration de l'emploi.

a) UNE PROGRESSION CONTINUE DES TAUX D'ACTIVITÉ ET L'ENTRÉE EN FORCE PARMIS LES SALARIÉS

De 1968 à 1975, les femmes ont contribué pour près des trois quarts à la croissance de la population active et la détérioration actuelle de la situation de l'emploi n'a pas enrayé une progression d'activité devenue irréversible.

1. *Le Monde*, 5 octobre 1977.

Élévation du taux d'activité.

Toutes les évolutions récentes de la population active — diminution très rapide des agriculteurs, des patrons et commerçants et développement du salariat — portent la marque de cette *élévation de l'activité des femmes* qui, de plus en plus nombreuses, abandonnent l'entreprise familiale agricole ou artisanale pour occuper un emploi salarié (1).

La main-d'œuvre féminine n'est plus un volant d'ajustement aux besoins globaux ni une activité d'appoint. Elle est devenue une composante structurelle des ressources de main-d'œuvre nationale, puisqu'elle représente désormais 38 % de la population active contre 34,9 % en 1968, procurant un salaire intégré dans le budget du ménage auquel il contribue pour environ 40 %.

En octobre 1977, sur 15 millions de femmes âgées de quinze à cinquante-neuf ans, *plus de 8 millions* (8 172 000) exerçaient un emploi, soit *près de 53 %*.

Dans certaines tranches d'âge (notamment de vingt à trente-cinq ans) le taux d'activité est plus important encore, accusant depuis 1968 une progression notable.

C'est ainsi que, de 1968 à 1975, il passe :

— pour les femmes entre vingt-cinq et vingt-neuf ans, de 50,2 à 62,7 % :

— pour les femmes entre trente et trente-quatre ans, de 42,4 à 54,6 %.

Ce taux est même, moins qu'auparavant, affecté par la présence d'enfants, l'interruption d'activité n'intervenant essentiellement qu'après la troisième naissance (2).

De 1968 à 1975, le pourcentage d'activité passe de 50,5 à 66,6 % pour les femmes âgées de vingt-cinq à vingt-neuf ans ayant un jeune enfant, de 31,2 à 47,9 % pour celles de trente à trente-quatre ans ayant deux enfants dont un tout petit, de 23 à 32,3 % pour les femmes de trente-cinq à trente-neuf ans ayant trois enfants d'âge scolaire.

(1) Economie et statistiques juillet-août 1977. Les catégories sociales en 1975.

(2) Activité féminine et fécondité, J.-C. Deville, *Economie et statistiques*, octobre 1977.

Si une mère de famille peut réellement choisir entre l'exercice d'une activité professionnelle et une occupation purement ménagère, elle tend à opter, le plus souvent, pour l'activité. Ce qui ne signifie pas qu'il faille opposer activité féminine et maternité et voir, comme le font certains, dans la progression du travail des femmes, la cause de la dénatalité. L'une et l'autre ne sont pas et ne doivent pas être incompatibles mais complémentaires. ce qui suppose que les pouvoirs publics et tous les partenaires sociaux admettent comme réalité la part des femmes dans la vie professionnelle.

L'évolution de notre économie et des besoins rend inéluctable l'activité féminine extérieure. non seulement parce que, dans la plupart des familles, un seul salaire même assorti de prestations familiales ne peut suffire à assurer les moyens de vivre, mais encore parce que la plupart des femmes souhaitent, à juste titre, participer à la vie de la collectivité et acquérir des droits propres à un salaire et à une protection sociale.

Accroissement du salariat.

A cette élévation du taux d'activité a correspondu également l'entrée des femmes dans le salariat : sur les 8 millions d'actives, 84,1 % sont salariées, contre 81,8 % des hommes.

Pour la première fois dans l'histoire de notre pays, les femmes sont donc, en 1975, plus souvent salariées que les hommes. L'augmentation très rapide de la main-d'œuvre féminine salariée ne procède toutefois pas uniquement de la hausse des taux d'activité, une grande partie d'entre elles étaient déjà actives dans une entreprise familiale, agricole, artisanale ou commerciale.

Le développement très net de l'activité salariée des femmes a marqué la plupart des catégories socio-professionnelles : il est responsable des trois quarts de la croissance des employés, de 60 % de celle des personnels de service et des cadres moyens, de la moitié de celle des ouvriers, et de près du tiers de celle des cadres supérieurs.

Mais, il faut le déplorer une fois de plus, et nous en verrons plus loin les conséquences, la féminisation de ces emplois ne s'est pas traduite par une véritable mixité des métiers ou professions. Ainsi que le souligne une récente étude de l'INSEE

sur les catégories sociales en 1975 (1) « lorsqu'elles sont ouvrières ou employées, les femmes occupent fréquemment les postes les moins qualifiés ; nanties d'un diplôme, elles exercent moins souvent des professions libérales non salariées que leurs homologues masculins ; enfin, quand elles sont cadres moyens ou supérieurs, elles remplissent plus rarement des rôles d'encadrement et plus souvent des rôles d'assistantes ou d'intermédiaires ». Cette constatation n'est pas nouvelle, l'insertion des femmes dans la vie professionnelle continuant de se faire dans des conditions peu satisfaisantes.

*Une demande d'activité
qui subsiste malgré la détérioration de l'emploi.*

Ce qui est nouveau et n'a pas manqué de frapper certains observateurs est le fait que les difficultés de l'emploi n'ont pas découragé l'entrée des femmes sur le marché du travail. La preuve en est que l'augmentation de leur taux d'activité s'est poursuivie depuis la récession (2). Si l'on ne considère que la tranche d'âge 25/54 ans, ce taux, qui était de 56,5 % en mars 1975, est passé à 57,1 % en mars 1976 et à 58,7 % en mars 1977.

Mais l'augmentation de l'activité féminine se traduit également par une croissance plus rapide du chômage féminin, que nous étudierons plus particulièrement. Le nombre de demandes d'emplois ne cesse d'augmenter. En octobre 1977, les demandes féminines constituaient 47,1 % de l'ensemble. Les demandes non satisfaites étaient encore plus nombreuses s'agissant des jeunes femmes de moins de vingt-cinq ans.

En septembre 1977, on l'a déjà dit, 54,5 % des chômeurs étaient des femmes. Un chômeur sur deux est une femme. Une femme sur 12 actives est au chômage.

II. — Une insertion encore insatisfaisante.

Si les femmes sont de plus en plus nombreuses à exercer une profession, elles constituent encore un marché du travail spécifique. L'emploi féminin conserve des *structures particulières et connaît une vulnérabilité plus grande au chômage.*

(1) Article cité p. 29.

(2) « L'enquête emploi de mars 1977 confirme la montée du chômage ». *Economique et statistiques*, septembre 1977

a) LE MAINTIEN
ET L'AGGRAVATION DE CARACTÉRISTIQUES DÉFAVORABLES

On pouvait espérer que l'accélération de l'entrée des femmes dans la vie professionnelle s'accompagnerait d'une évolution favorable de leur insertion. Un certain nombre d'éléments pouvaient jouer en ce sens : l'amélioration de leur niveau de formation générale, un désir croissant de formation personnelle et de participation à la vie sociale, une maîtrise plus grande de la fécondité, enfin la diminution des pesanteurs sociales traditionnelles.

Il n'en a rien été : les femmes continuent d'occuper essentiellement des emplois tertiaires le plus souvent subalternes ou des emplois industriels peu qualifiés, une partie d'entre elles constituant encore une main-d'œuvre « marginalisée ».

Non seulement elles occupent les emplois les moins qualifiés mais cette situation tend à s'aggraver.

L'évolution de la population active de 1968 à 1975 en témoigne.

C'est ainsi que, chez les ouvriers, la part des femmes parmi les OS et les manœuvres, qui s'était réduite entre 1962 et 1968, a de nouveau progressé, passant de 24 % en 1968 à 28 % en 1975.

En 1975, 38 % des femmes sont manœuvres contre 30 % en 1968 ;

En 1975, 26,8 % des femmes sont OS contre 23 % en 1968 ;

En 1975, 13,5 % des femmes sont ouvriers qualifiés contre 16,3 % en 1968 ;

En 1975, 5,9 % des femmes sont hautement qualifiées contre 7,2 % en 1968.

La division par sexe des métiers entre 1968 et 1975 s'accroît donc : dans les métiers les plus qualifiés (contremaîtres et ouvriers qualifiés), la part des femmes déjà la plus faible diminue encore ; dans les emplois les moins qualifiés (ouvriers spécialisés et manœuvres), le pourcentage féminin, déjà plus élevé, s'accroît davantage. Le nombre des ouvrières qualifiées est en diminution absolue, ce qui peut s'expliquer par la régression des secteurs où elles étaient le plus souvent employées (en 1968, 37 % étaient dans le textile, 15 % dans l'habillement...). Elles n'ont pu retrouver d'emploi corres-

pondant à leur qualification d'origine. Une partie d'entre elles a donc rejoint le groupe des OS et des manœuvres qui augmente rapidement (+ 3,6 % alors qu'il diminue pour les hommes : — 1,6 %).

Elles se trouvent en outre en grand nombre dans certaines industries comme la métallurgie, la mécanique, l'habillement et le textile, où le travail posté est la règle, et sont enfin proportionnellement plus nombreuses à travailler à la chaîne. D'une façon générale, elles ne bénéficient guère du progrès technique et leurs conditions de travail demeurant favorables (1).

Le même phénomène se retrouve pour la *catégorie des employés* : en dépit d'une féminisation croissante, il n'y a pas de réelle mixité, et, victimes là encore de l'évolution des tâches, elles occupent les postes à travail répétitif et monotone, incluant de très faibles responsabilités.

Enfin, si se poursuit également la féminisation des cadres moyens (41 % en 1968 et 45 % en 1975), les femmes demeurent concentrées dans certaines professions — médicales et sociales — et sont moins nombreuses parmi les cadres administratifs et les techniciens qui, seuls, « encadrent » vraiment.

b) DES DISCRIMINATIONS QUI SUBSISTENT

L'inégalité des rémunérations entre hommes et femmes, malgré la loi de 1972, demeure. Sur les 50 % de salariés gagnant moins de 2 600 F par mois, 78 % sont des femmes ; 16 % d'entre elles bénéficient d'une rémunération variant entre 2 600 F et 4 000 F. 5 % entre 4 000 F et 6 700 F, 0,8 % entre 6 700 F et 10 700 F. Il faut noter par ailleurs que les indemnités et primes diverses versées aux femmes salariées sont inférieures à celles dont bénéficient les hommes.

La discrimination s'accroît encore avec l'âge et le niveau de qualification :

Entre vingt et vingt-quatre ans, les salaires masculins sont supérieurs de 15 % ;

Entre vingt-quatre et trente ans, les salaires masculins sont supérieurs de 30 % ;

(1) Rapport du comité du travail féminin sur « Les conditions de travail des femmes », septembre 1976.

Entre quarante et quarante-quatre ans, les salaires masculins sont supérieurs de 45 % ;

Au-delà de cinquante ans, les salaires masculins sont supérieurs de 65 %.

A quarante-cinq ans, l'écart hommes/femmes est de 1 à 1,46 pour les sans diplômes, de 1 à 1,62 pour les bacheliers, de 1 à 2,07 pour les licenciés.

Ces pénalisations sont dues notamment à l'insuffisance ou l'inadaptation de la formation des femmes salariées, qui, dans bien des cas, sont embauchées par un contrat à durée déterminée qui les prive de toute sécurité et les plonge dans l'incertitude du lendemain. Par ailleurs, bien que la loi du 11 juillet 1975 exclut toute discrimination, de nombreuses offres d'emplois témoignent d'une réticence à l'utilisation de la main-d'œuvre féminine.

- 85 % des offres, dans le secteur industriel, sont destinées aux hommes ;
- 50 % dans le tertiaire.

Devant une telle situation, votre Commission des Affaires sociales préconise la *mise en œuvre immédiate des moyens susceptibles de mettre un terme à toute discrimination.*

Elle demande que soient assurés :

- le strict respect de la loi du 22 décembre 1972 relative à l'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes pour un même travail ;
- la multiplication des équipes pour alléger les conséquences du travail posté ;
- le développement de la formation professionnelle des femmes salariées et des contrats emploi-formation aux femmes chefs de famille ;
- l'aménagement des horaires de travail, par le développement, notamment, du travail à temps partiel et des horaires variables :
- la mise en place du congé de parents d'enfants malades ;
- l'aide accrue de l'Etat aux crèches collectives.

Votre Commission attire l'attention du Gouvernement sur l'une des propositions du comité du travail féminin sollicitant l'élaboration de nouvelles classifications d'emplois susceptibles de favoriser la polyvalence et la mobilité.

Elle se félicite par ailleurs que l'une de ses requêtes soit devenue, depuis juillet 1975, une réalité : l'interdiction, pour l'employeur, de licencier une femme enceinte.

Votre commission souhaite que les mesures qu'elle préconise soient prises en considération afin que les femmes ne soient plus seulement les robots du ménage et du travail et qu'elles cessent enfin d'être les premières victimes de toute crise de l'emploi

III. — Un phénomène qui s'aggrave : le chômage féminin.

Votre rapporteur l'a en effet déjà signalé : le chômage actuel est de plus en plus un chômage féminin et un chômage féminin qui s'aggrave : le taux de chômage des femmes est, dans toutes les professions le double de celui des hommes, et toutes connaissent des difficultés croissantes de reclassement.

Un rapport très récent établi par un groupe de travail mis en place à l'initiative du Ministre du Travail et de la Délégation à la condition féminine, décrit les raisons d'entrée en chômage, les difficultés de sortie et les facteurs explicatifs de ce qui devient un chômage structurel.

L'ensemble des éléments étudiés met en évidence les divers niveaux d'infériorisation de la situation des femmes sur le marché du travail et la nécessité de faire disparaître ou d'atténuer les difficultés spécifiques qu'elles rencontrent dans leur recherche d'emploi et la gestion de leur vie professionnelle.

Il en ressort, pour l'essentiel, ce qui était d'ailleurs déjà connu, que quels que soient leur âge et leur niveau de formation, elles sont, vis-à-vis du risque chômage, dans une situation plus défavorable que l'ensemble de la population masculine. L'infériorité s'accroît évidemment en période de crise, comme en témoigne le fait que les taux de chômage féminin ont triple en huit ans, affectant particulièrement les plus jeunes d'entre elles.

Phénomène plus grave encore, les femmes éprouvent de plus grandes difficultés également à sortir du chômage. Les délais moyens d'attente à l'ANPE des demandes féminines placées ou annulées ont été plus longues d'un peu plus d'un mois que ceux des demandes masculines, l'écart étant maximum pour les moins de vingt-cinq ans.

Si les caractéristiques du chômage féminin apparaissent ainsi liées au problème général du chômage des jeunes, elles tiennent aussi aux difficultés liées aux charges familiales particulièrement évidentes pour les veuves et les divorcées.

Enfin, si le chômage féminin porte, en premier lieu, sur des personnes déjà insérées dans la vie active et qui ont perdu leur emploi, une analyse régionale montre que cette vulnérabilité est d'autant plus grande que le potentiel industriel de la région est plus faible.

Un certain nombre de caractéristiques du fonctionnement du marché du travail, tenant à l'offre, à la demande d'emploi et à leur interdépendance, peuvent apporter quelques éclairages sur cette vulnérabilité particulière. Retenons notamment les pratiques de gestion du personnel de certaines entreprises (qui procèdent à des embauches sélectives et à des recrutements précaires dès qu'il s'agit de femmes) mais également l'éventail trop restreint des métiers vers lesquels les femmes s'orientent.

Face à ce chômage structurel, un certain nombre de propositions sont faites, que votre Commission des Affaires sociales ne peut que soutenir :

Il convient d'abord de parvenir à *la diversification des emplois* ouverts aux femmes et à l'égalisation de leur situation. Pour cela, il importe d'utiliser au mieux les instruments disponibles, en réorientant le dispositif d'aides de l'Etat à la création d'emplois afin d'inciter les entreprises à créer des emplois, et des emplois qualifiés, à l'intention des femmes, en faisant également un effort systématique de sensibilisation auprès des employeurs, afin qu'ils n'hésitent pas à recruter des femmes, et améliorent parallèlement les conditions d'emploi pour ne pas les décourager.

Des aides particulières, notamment pécuniaires, pourraient être accordées à celles qui sont à la recherche d'un emploi.

C'est enfin la demande féminine à travers l'appareil d'information, d'orientation et de formation qu'il convient de réorienter, et des expériences pilotes qu'il importe de lancer afin de briser définitivement le traditionnel cloisonnement des métiers masculins et féminins (1).

(1) Voir à ce sujet les expériences menées à l'initiative de la délégation à la condition féminine.

Le temps n'est plus de considérer la main-d'œuvre féminine comme une main-d'œuvre marginale. Le travail féminin est une composante structurelle de notre population active. Il le sera d'autant plus qu'à partir de 1985 les ressources en main-d'œuvre féminine seront les seules sur lesquelles pourra se fonder une croissance de la population active.

Le travail des femmes étant un phénomène irréversible, il convient d'en tirer les conséquences et de rechercher les moyens de rendre compatible la maternité avec l'exercice d'une activité professionnelle.

De cette recherche et des réponses qu'on peut lui apporter, dépend en effet la survie à long terme de la collectivité nationale, la poursuite sur des bases saines de l'amélioration de notre niveau de vie, compte tenu du poids croissant des inactifs âgés, enfin le bon usage de l'investissement de formation consenti en faveur des jeunes générations.

C'est dire l'importance des enjeux et la nécessité d'intégrer désormais la composante féminine dans les problèmes de l'emploi.

Qu'il soit permis, pour conclure ce chapitre, de saluer les travaux effectués sur tous ces thèmes par le Comité du travail féminin, présidé par notre ancienne collègue, Mme Marcelle Devaud, et placé directement auprès du Ministre du Travail. Qu'il soit permis aussi de regretter l'insuffisance des moyens dont il dispose pour mener à bien les recherches et réflexions souhaitables et d'espérer en conséquence un renforcement de son personnel et de ses crédits.

UN PROBLEME D'ACTUALITE : LA POLITIQUE RECENTE EN MATIERE D'IMMIGRATION

Le 27 septembre dernier, étaient annoncées par M. Lionel Stoléru, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre du Travail, les nouvelles mesures envisagées par le Gouvernement pour limiter l'immigration. Elles comprenaient :

— l'arrêt définitif de la *délivrance de la carte de travail* aux étrangers :

— l'extension de l'*aide au retour* à l'ensemble des travailleurs immigrés justifiant d'une activité salariée dans notre pays d'au moins cinq années :

— le développement de l'*aide à la « formation-retour »* qui doit faire l'objet d'actions élargies dans le cadre d'une concertation avec les pays d'émigration :

— la suspension, pendant trois ans, de toute « *immigration familiale* » en raison de son impact sur le marché du travail et de la conjoncture économique.

Le Secrétaire d'Etat précisait en outre « qu'en fermant ses frontières à l'entrée de nouveaux travailleurs immigrés le Gouvernement français ne diminue en rien ses efforts pour améliorer l'insertion sociale de ceux qui demeurent et travaillent légalement en France. »

Ainsi, étaient donc étendues et aggravées les mesures prises en juin dernier, qui devaient concourir à résorber le chômage en dégageant des emplois susceptibles d'être occupés par des nationaux et, notamment, par des jeunes.

Il était inévitable que les décisions gouvernementales suscitent, tant en France qu'à l'étranger, de multiples réprobations.

L'opinion a pu ainsi apprendre par la presse la réticence de la section sociale du Conseil d'Etat chargée de donner son avis sur le projet de décret relatif à la suspension de l'immigration familiale.

On peut s'interroger sur le point de savoir s'il y a eu ou non « recul » de la part du Gouvernement. Mais, en tout état de cause, le décret effectivement paru le 11 novembre (décret n° 77-1239 du 10 novembre 1977) *distingue finalement entre le droit au séjour familial, qui demeure, et le droit au travail qui, lui, est suspendu.* Les dispositions du décret du 29 avril 1976, qui précisait les conditions d'entrée des familles, en effet « restent applicables pour le droit au séjour familial, c'est-à-dire pour tous les membres de la famille qui ne demandent pas l'accès au marché de l'emploi ».

Si le texte n'est pas pleinement satisfaisant car il risque, soit de décourager l'arrivée des familles, soit d'accroître le travail clandestin. il maintient au moins ce minimum de respect des droits humains que constitue le rapprochement familial.

I. — L'immigration en 1976.

Selon les statistiques les plus récentes du Ministère du Travail (1), l'immigration des travailleurs permanents et des familles a augmenté. en 1976. de 8,9 % : 84 320 entrées contre 77 413 en 1975.

L'immigration saisonnière. par contre. dont la lente croissance se poursuit depuis plusieurs années, a encore diminué, puisqu'elle n'a concerné. en 1976. que 121 474 personnes contre 124 126 en 1975.

Au 1^{er} janvier 1977. la France, au total, comptait 4 205 000 étrangers. les groupes ethniques les plus importants étant les suivants :

Portugais	883 000
Algériens	804 000
Italiens	552 000
Espagnols	514 000

Le Ministère du Travail a évalué, d'autre part, à 1 900 000 travailleurs la population active étrangère, soit 8,5 % de la population active totale, et à 100 000 le nombre des immigrants demandeurs d'emploi.

(1) Publiées dans *Liaisons sociales*, Doc. 86/87 du 23 septembre 1977.

On constate donc une relative progression de l'immigration en 1976, que trois raisons peuvent justifier :

— la première est que, si depuis juillet 1974, l'entrée des travailleurs étrangers est suspendue, cette règle connaît certaines exceptions et dérogations, pour des cas justifiés et en nombre limité (étrangers de haute qualification, artistes, etc.).

— la seconde réside dans le fait que l'immigration familiale, suspendue en juillet 1974, a fait l'objet de deux assouplissements, en août et décembre de la même année, et a été autorisée à nouveau le 1^{er} juillet 1975 ;

— enfin, s'ajoute à ces deux éléments l'afflux des réfugiés du Liban et du Sud-Est asiatique, dont chacun comprend l'aspect humanitaire.

De ces trois raisons, la plus importante est l'immigration familiale, puisque, sur les 84 320 personnes entrées en 1976, 57 371 le sont à ce titre, soit 1 749 de plus qu'en 1975.

On constate (1) que l'immigration familiale marocaine et turque augmente sensiblement, alors que les entrées de familles portugaises, espagnoles, tunisiennes et yougoslaves diminuent au contraire.

NATIONALITE	1973 - 1974	1974 - 1975	1975 - 1976	1973 - 1976
Portugaise	— 26,6	— 21	— 25,9	— 57
Espagnole	— 24,7	— 39,6	— 43,6	— 74,4
Algérienne	+ 4,5	— 25	+ 37,3	+ 7,6
Marocaine	+ 14,3	— 21,7	+ 66,4	+ 48,8
Tunisienne	— 8,7	— 10,9	+ 8,3	— 11,9
Yougoslave	— 5,1	— 34,4	— 20,2	— 50,3
Turque	+ 103,2	+ 25,9	+ 27,7	+ 226,8
Autres nationalités	+ 35,5	— 16,4	+ 29,4	+ 46,5
Total	— 7,1	— 18,3	+ 10,7	— 16

(1) Publié dans *Liaisons sociales* (ib).

Il faut noter, cependant, que l'immigration familiale a régressé depuis 1973 et que le nombre de personnes intéressées demeure limité.

Immigration familiale par nationalité (1).

NATIONALITE	1973		1974		1975		1976	
	Familles.	Personnes.	Familles.	Personnes.	Familles.	Personnes.	Familles.	Personnes.
Portugaise	16 672	31 861	12 563	23 398	10 922	18 490	8 401	13 703
Espagnole	3 569	6 255	2 898	4 709	1 927	2 842	1 054	1 602
Algérienne	2 239	5 421	2 317	5 663	1 744	4 249	2 590	5 832
Marocaine	5 301	12 075	6 095	13 798	5 159	10 801	7 988	17 969
Tunisienne	2 569	4 763	2 457	4 347	2 434	3 871	2 555	4 193
Yougoslave	2 006	2 523	1 833	2 395	1 199	11 571	934	1 253
Turque	1 171	2 732	2 261	5 551	2 729	6 991	3 248	8 927
Autres nationalités.....	1 534	2 656	2 016	3 598	1 795	3 007	2 299	3 891
Total	35 061	68 286	32 440	63 459	27 909	51 822	29 069	57 371

Pour avoir, toutefois, une vision objective des flux d'immigration globaux (immigration active et regroupement familial), il importe de rassembler des données qui fassent abstraction des entrées de travailleurs en provenance d'Etats membres de la CEE, qui bénéficient de la libre circulation.

Il est possible, alors, de constater que l'entrée des travailleurs permanents, si elle a augmenté, en 1976, de 10 % par rapport à 1975, a diminué de 68,1 % par rapport à 1973 (1).

	1973	1974	1975	1976
Entrée des travailleurs permanents	143 480	53 436	15 759	17 253
Entrée de membres des familles	68 286	63 459	51 822	57 371
Ensemble de l'immigration permanente non CEE.....	211 766	116 895	67 581	74 624

A la lecture de ces chiffres, il semble que les mesures prises entre 1974 et 1976 ont entraîné des réductions indéniables ; il est donc permis de se demander si les dispositions récentes du Gouvernement n'auront pas un caractère par trop contraignant.

(1) Publié dans *Liaisons sociales* (ib).

En liaison avec ces dispositions, on a pu lire récemment dans la presse les résultats d'un sondage de l'IFOP effectué auprès de 1 000 Français, du 4 au 7 octobre 1977, sur la politique d'immigration.

Ils révèlent que 57 % d'entre eux sont favorables à une diminution des effectifs de la main-d'œuvre étrangère au cours des années à venir :

— 52 % approuvent la non-délivrance de cartes de travail aux étrangers soit pour obtenir un emploi en France, soit qu'ils se trouvent en situation « irrégulière » ou qu'ils comptent y faire venir leurs familles ;

— 43 % sont favorables à l'encouragement aux départs volontaires :

— 52 % pensent que les tâches effectuées par les travailleurs immigrés pourraient être accomplies par des Français.

Sondage de l'IFOP : 4 au 7 octobre 1977.

Question 1. — Etes-vous favorable, hostile ou indifférent à ce que le Gouvernement encourage, dans les prochaines années, une diminution de la main-d'œuvre étrangère ?

Favorables	57 %
Hostiles	7 %
Indifférents	30 %
Ne se prononcent pas	6 %

Question 2. — La France vient de décider, à partir du 1^{er} octobre, de ne plus délivrer de nouvelles cartes de travail aux étrangers qui souhaitent venir en France, ni à ceux qui sont en France en situation irrégulière, ni aux membres de leur famille qui souhaitent venir en France.

Approuvent	52 %
Désapprouvent	25 %
Sont indifférents	15 %
Ne se prononce pas	8 %

Question 3. — Etes-vous favorable, hostile ou indifférent à ce que pour obtenir une diminution de la main-d'œuvre étrangère on encourage le départ volontaire par l'attribution d'une aide au retour :

Favorables	43 %
Hostiles	27 %
Indifférents	21 %
Ne se prononcent pas	9 %

Question 4. — A propos des travailleurs immigrés en France, certains disent que la France a besoin des immigrés pour des tâches qui ne pourraient être effectuées sans eux, d'autres disent que, s'il n'y avait pas de travailleurs immigrés, ces tâches seraient effectuées par les Français. De ces deux opinions, quelle est celle qui est la plus proche de la vôtre ?

Ces tâches ne seraient pas effectuées par les Français	41 %
Ces tâches seraient effectuées par les Français	52 %
Ne se prononcent pas	7 %

Source : *Le Quotidien de Paris*.

La dernière interrogation aurait mérité d'être complétée. Il aurait été intéressant de savoir si les 52 % des personnes interrogées qui considèrent que les tâches effectuées par les travailleurs étrangers pouvaient l'être par des Français, étaient prêtes à accomplir les mêmes besognes, insalubres, dangereuses et pénibles qui sont le lot des travailleurs immigrés.

On note par ailleurs que l'une des questions de ce sondage (question n° 2) regroupe — pour être soumise à une seule appréciation globale de l'opinion — des mesures très distinctes comme l'arrêt de la délivrance de nouvelles cartes et la suspension de l'immigration familiale. Ce regroupement est regrettable dans la mesure où il laisse supposer que ces mesures sont nécessairement liées alors que c'est la suspension de l'entrée des familles, principalement, qui a soulevé, dans de nombreux milieux, des protestations quasi unanimes.

Non seulement, en effet, la politique gouvernementale suscite des questions d'ordre moral mais on est également en droit de s'interroger sur son efficacité.

LES RÉACTIONS ÉTRANGÈRES AUX MESURES RÉCENTES

La politique gouvernementale a provoqué des réactions assez vives de la part de certains pays d'émigration ; nous n'en retiendrons que quelques-unes.

M. Mario Soares, notamment, Premier Ministre portugais, a adressé un message à M. Barre, Premier Ministre, pour attirer son attention sur les problèmes de l'immigration, notamment après les incidents de Hendaye où plusieurs cars de pèlerins portugais se rendant à Lourdes ont été refoulés.

Le Gouvernement espagnol, de même, a protesté contre des mesures qui pourraient inciter 8 700 travailleurs espagnols en chômage à quitter la France et a fait part aux autorités françaises de ses graves préoccupations.

De son côté, la presse marocaine a également critiqué très vivement la nouvelle politique française. Le Ministre du Travail et de la formation, en Algérie, a souligné quant à lui que les mesures décidées lésaient les travailleurs concernés dont les droits n'étaient pas reconnus.

Ainsi, risque de se détériorer, au fil des ans et au fil des fluctuations de notre politique de l'immigration, l'image de la France dans les peuples du Tiers-Monde, et alors même que notre avenir dépend des relations que nous saurons entretenir avec eux.

II. — L'impact des mesures récentes dans la situation actuelle.

En droit comme en fait, on ne peut que regretter que la position française rejoigne ainsi celle de la *plupart des autres nations d'Europe occidentale* qui ont fermé leurs frontières aux travailleurs non-communautaires. Leurs politiques ont un objectif commun : inciter les travailleurs immigrés à regagner leurs pays d'origine. Certains Gouvernements, comme celui de l'Allemagne fédérale, sont allés jusqu'à créer des sociétés coopératives et des industries en Turquie, des usines en Yougoslavie et en Tunisie, comme le Gouvernement hollandais.

Ces politiques peuvent se résumer ainsi :

- assister les travailleurs étrangers vivant dans les pays européens dans leur effort d'intégration ;
- interdire le recrutement de nouveaux travailleurs immigrés ;
- promouvoir la volonté et la capacité des travailleurs étrangers de retourner dans leur pays.

On peut douter, en fait, de l'efficacité de ces mesures.

On connaît le bilan de « l'aide au retour » existant en France, telle qu'elle était initialement prévue, c'est-à-dire limitée aux travailleurs étrangers au chômage. Sur 50 000 bénéficiaires éventuels, 23 000 ont répondu, dont 3 601 seulement favorablement. Il est vrai que les conditions pour en bénéficier sont relativement restrictives.

Ceux qui sont désireux de rentrer dans leur pays doivent, en effet, dans ces conditions :

- 1° Remplir un questionnaire ;
- 2° Etre inscrits dans les fichiers de la police et du Ministère du Travail, car ils ne pourront jamais plus revenir en France pour y occuper un emploi :

3° Renoncer, pour percevoir le pécule, à tous leurs droits sociaux :

- indemnités pour licenciement économique ;
- allocations familiales ;
- droit à la formation professionnelle, dont le montant est parfois supérieur à la somme promise, qu'ils ne percevront que dans leur pays en monnaie locale.

Quant à la « formation-retour » annoncée comme un complément indispensable de cette mesure, elle n'a été dispensée, si les renseignements de votre rapporteur sont exacts, faute de subsides, qu'à moins de 500 travailleurs sur 100 000 chômeurs étrangers environ.

Ces résultats n'étant sans doute pas à la mesure des espoirs du Gouvernement, ce dernier a donc décidé d'étendre et d'aggraver les dispositions restreignant l'immigration.

La question qui se trouve posée est de savoir si la stratégie gouvernementale peut enrayer le chômage comme certains l'affirment.

Une étude publiée par la *Documentation française*, relative à une réflexion interministérielle sur « Immigration et développement économique et social » (1) visant à mieux connaître les effets de l'immigration sur la balance des paiements, son bilan social et ses impacts sectoriels et macro-économiques, apporte des éléments non négligeables de réponse (2). Il en ressort que les travailleurs immigrés sont indispensables à l'économie de notre pays. la conjoncture actuelle ne permettant pas la remise en cause des structures économiques qu'entraînerait un départ massif de ces derniers.

« De l'avis des professionnels interrogés, est-il mentionné, la précarité des perspectives de rentabilisation du capital installé n'encourage pas des modifications importantes des structures de production au cours des prochaines années, et recommande la prudence dans les changements affectant la place des immigrés dans la plupart des activités de production. »

La masse des travailleurs immigrés, il faut le souligner, est un élément actuellement indispensable à notre appareil de production.

(1) Rapport Anicet Le Pors, *Documentation française*, 1976.

(2) Ce rapport, il est vrai, a été très fortement contesté par le Secrétaire d'Etat, M. Stolériu, qui en désapprouve les bases de calcul.

Il n'est pas possible, comme certains le suggèrent, de remplacer les 1 900 000 travailleurs étrangers par notre million de chômeurs. Oublierait-on qu'ils contribuent, pour une bonne part, à l'enrichissement de la France ?

Certaines statistiques ne nous donnent-elles pas la preuve que, par leur travail, ils apportent à la France un kilomètre de route sur trois, une voiture sur quatre et deux logements sur cinq ? C'est dire qu'un départ rapide des travailleurs étrangers provoquerait des difficultés dans de nombreux secteurs et entraînerait une aggravation des coûts de production.

Il est indispensable d'observer que la substitution de travailleurs français aux travailleurs immigrés ne saurait avoir lieu que par une amélioration rapide des conditions de travail et notamment par une revalorisation très substantielle des salaires car, malgré la crise, l'immense majorité des Français n'acceptera pas d'aller vider la poubelle de ses voisins avec pour toute rétribution le salaire d'un ouvrier spécialisé.

Des questions ne manqueraient pas de se poser quant à la compétence des secteurs concernés, menacée par une augmentation des frais sociaux et de la charge salariale.

C'est dire que dans le cadre des structures actuelles de production et compte tenu des conséquences de la crise économique et sociale que connaît notre pays, un départ massif de la main-d'œuvre étrangère n'est pas souhaitable.

La substitution de travailleurs français aux travailleurs immigrés ne peut se réaliser que par des investissements nouveaux susceptibles de moderniser les moyens de production. Observons par ailleurs que le pays le plus industrialisé de l'Europe de l'Ouest, la République fédérale d'Allemagne, où, dès les premiers signes de récessions il y a dix ans, a été instituée l'aide au retour, le nombre de chômeurs n'en a pas moins augmenté.

Les conclusions de l'étude interministérielle ci-dessus mentionnée sont fort claires sur ce point :

« Pour une diminution en cinq ans de 150 000 immigrés actifs (près de 1/10 de la main-d'œuvre immigrée) en l'absence d'une modification des facteurs travail et capital, seulement 58 000 emplois supplémentaires environ seraient ouverts aux nationaux. Si la substitution du capital au travail était accélérée, cette création

d'emplois pour les nationaux pourrait tomber à 13 000. Les changements que l'on peut attendre en matière d'emploi d'une réduction de la main-d'œuvre immigrée ne seraient donc pas à la mesure des problèmes qui se posent dans ce domaine. »

Si la politique actuelle à l'égard de l'immigration n'est pas une solution au problème du chômage que connaît actuellement notre pays, nous savons par contre qu'elle peut être une menace pour l'avenir car une des données fondamentales de notre développement économique repose et reposera sur la nature des relations que nous entretenons et entretiendrons avec le Tiers-Monde.

UN PROBLEME CONTROVERSE ET LE REFLET D'UN MALAISE PROFOND : L'ABSENTEISME

La presse s'est fait récemment l'écho d'un rapport non encore publié de l'Inspection des finances sur l'absence au travail, rapport qui aurait été demandé par le Ministre de l'Economie et des Finances et a été rédigé l'hiver dernier par M. Heilbronner.

On sait que le problème de l'absentéisme suscite des controverses variées :

— quant aux abus qu'il entraîne d'abord, abus que commettraient pour les uns, les salariés en s'absentant sans raisons valables, abus que commettraient, pour les autres, certains patrons en organisant un contrôle médical privé pénalisant les vrais malades :

— quant à la catégorie des travailleurs qu'il concernerait et discrédite en conséquence : le soi-disant absentéisme des femmes a été longtemps une des raisons invoquées pour justifier leurs bas salaires, il est à craindre que celui que l'on reproche aux jeunes ne favorise de même leur marginalisation.

Les opinions divergent et s'affrontent. Chacun s'accorde toutefois à reconnaître que ce phénomène est coûteux financièrement et économiquement mais qu'il est aussi et peut-être surtout le reflet d'un problème social.

C'est, semble-t-il, ce dont témoigne le « rapport Heilbronner » qui, après avoir analysé le coût et les causes de l'absentéisme, reconnaît qu'il est le révélateur des malaises de la société et de l'entreprise.

Ce que l'on connaît cependant de ce rapport, à propos duquel il semble que des fuites aient été habilement organisées en direction de la presse, a suscité, dans certains milieux, notamment syndicaux, de grandes réserves. Votre rapporteur ne peut, quant au contenu de ce document, que reprendre les informations parues soit dans les journaux (1), soit dans une « note bleue » du Ministère de l'Economie et des Finances.

(1) *Le Monde* du 15 septembre 1977.

Importance de l'absence au travail.

En 1975, le nombre total des journées ouvrées perdues par l'ensemble des salariés du fait de maladie, maternité, accidents du travail ou absences diverses, à l'exclusion des congés de grèves, s'élevait à 380 millions. ce qui correspond à une absence moyenne par salarié de 21 jours ouvrés par an et à un taux d'absence de 8.3 %.

Par rapport à d'autres pays étrangers, le nombre des absences par salarié est relativement faible mais leur durée est plus élevée.

Le coût financier direct est évalué à près de 25 milliards de francs, dont 10 milliards de francs seraient supportés par le régime général de la Sécurité sociale et le reste par les autres régimes, l'Etat, les employeurs et les salariés eux-mêmes.

Sur le plan économique, le rapport avance l'idée que l'absence au travail met en cause l'emploi, dans la mesure où elle alourdit les charges des entreprises et réduit d'autant notre compétitivité vis-à-vis des produits étrangers. En ce sens, une réduction de l'absentéisme rendrait possible la création d'emplois supplémentaires.

Si l'on peut discuter de cet aspect de la question, demeure un *problème social*. L'absence au travail en effet distribuerait inégalement entre les Français des temps de repos supplémentaires importants : 50 salariés sur 100 ne s'absentent jamais. Les 50 autres, par contre, s'absentent très souvent et leur absence serait en moyenne de 40 jours par an, 10 % des salariés totalisant 36 % environ des arrêts de travail.

L'essai d'interprétation de l'absentéisme.

Dans son analyse des causes de l'absence au travail, M. Heilbronner souligne l'importance de la maladie (78 % des absences). On peut regretter toutefois qu'il intègre la maternité parmi les causes d'absence, ce qui ne peut évidemment qu'accroître les chiffres des absences féminines et renforcer un peu plus des préjugés tenaces. Il met en évidence, par ailleurs, le rôle de huit facteurs qui sont le sexe, l'âge, la région, les jours de la semaine, la saison, la taille de l'établissement, le secteur d'activité et la qualification des salariés.

Compte tenu de la difficulté qu'elles éprouvent à concilier vie familiale et vie professionnelle, mais aussi du fait qu'elles occupent des emplois moins qualifiés et moins intéressants, les femmes s'absenteraient plus que les hommes. Il en serait de même des jeunes de moins de trente ans, pour de courtes périodes, alors que les travailleurs plus âgés s'absenteraient moins souvent mais plus longuement.

Les secteurs les plus touchés seraient la transformation des métaux, l'automobile, les matériels de transports, le textile et le caoutchouc.

Il est observé d'autre part que plus la taille de l'établissement est importante, plus l'absence au travail est élevée :

- 4,1 % pour les établissements industriels de 10 à 50 salariés ;
- 7.5 % pour les établissements occupant plus de 500 personnes.

Par ailleurs, plus la qualification du salarié progresse, plus le taux d'absence diminue :

- 3,5 % pour les employés ;
- 7.5 % pour les ouvriers.

Dans une grande entreprise aéronautique, les taux ci-après ont été constatés :

- 2,57 % chez les cadres ;
- 9 % chez les employés ;
- 10,47 % chez les ouvriers ;
- 18.5 % chez les manœuvres.

Le rapport met en évidence que la durée du travail, la durée du trajet, le salaire au rendement sont des éléments qui incitent à l'absentéisme. Lorsque la rémunération est liée à la production, l'absence est supérieure de 21 % à celle qui peut être observée dans les usines où le travail au rendement n'existe plus.

Pour le rapporteur, en conséquence, l'absentéisme « ... dépend essentiellement des conditions matérielles et surtout morales du travail et « apparaît au moins pour une part comme une réaction physique — la maladie — ou morale, consciente ou inconsciente, à une vie de travail trop dure et sans intérêt ».

Les orientations d'action.

Pour modérer le phénomène. M. Heilbronner propose des orientations d'action portant notamment sur le renforcement des contrôles — administratif et médical — par la Sécurité sociale.

D'autres idées sont émises, dont certaines peuvent être sujet à discussion, comme le remplacement de l'indemnité journalière par un forfait imposable ou l'allongement du délai de carence. Divers thèmes toutefois pourraient recueillir une plus grande approbation, notamment celui de l'aménagement des horaires, de l'amélioration des relations humaines ou l'instauration de rapports de confiance avec les salariés.

Votre Commission des Affaires sociales considère quant à elle que les abus, aussi limités soient-ils, doivent être, dans l'intérêt de tous, sanctionnés. Mais les mesures coercitives qui pourraient s'imposer devraient, à son avis, toutefois faire l'objet d'une étroite recherche avec les représentants du personnel, du patronat et du Gouvernement, afin que la lutte contre l'absentéisme frauduleux ne pénalise pas les travailleurs atteints par la maladie ou victimes d'accidents du travail.

Nous n'estimons pas inutile, d'autre part, de rappeler que, pour la Confédération des syndicats médicaux français, la durée et la fréquence des arrêts de travail pour maladie ou accident sont liées pour une grande part aux conditions de travail, de transports et d'environnement de chaque personne ».

LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LE PROBLEME DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Un des thèmes affirmés de l'action gouvernementale demeure la revalorisation du travail manuel et l'amélioration des conditions de travail.

Si quelques mesures ponctuelles ont été prises, un problème demeure encore insuffisamment résolu, celui que posent la prévention et la réparation des accidents du travail.

A. — L'action gouvernementale en direction des travailleurs manuels.

Elle a pris, cette année, trois orientations essentielles que nous rappellerons en soulignant leurs limites.

1. — LA PLACE DU TRAVAIL MANUEL DANS LE SYSTÈME EDUCATIF

Une des mesures de la récente réforme du système éducatif a consisté à introduire, à partir de la rentrée d'automne 1977, de la sixième à la troisième, l'obligation de l'éducation manuelle.

800 ateliers ont été créés et un millier de maîtres formés à cet effet, ce qui s'avère peu important.

S'ajoute à cette décision, intéressante en soi à la condition qu'elle se trouve concrètement et efficacement appliquée, d'autres mesures que l'on se bornera à rappeler :

- la modification du statut de l'apprenti ;
- la possibilité d'accès aux grandes écoles des jeunes issus de l'enseignement technique.

2. — L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

En ce domaine, notons que le Gouvernement s'est gardé d'actions spectaculaires, manifestant sa préférence pour des expériences ponctuelles, et des incitations à des négociations entre partenaires sociaux.

« Je ne crois pas, précisait récemment devant l'Assemblée Nationale le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre du Travail chargé du travail manuel (1), que les résultats de l'action gouvernementale s'apprécient en fonction du nombre des décrets ou des lois. Au contraire, c'est dans l'entreprise, au niveau de la politique contractuelle, que l'on peut obtenir le meilleur impact. »

Le bilan des mesures prises demeure donc relativement limité, la priorité accordée il y a quelques années à la revalorisation du travail manuel ayant sans doute cédé devant la priorité donnée aujourd'hui à l'emploi et au maintien de l'équilibre financier des entreprises. Retenons cependant :

— le maintien des dotations du *fonds d'amélioration des conditions de travail*, qui a un rôle incitatif, et du budget de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail ;

— la limitation de l'extension non motivée du travail posté (décret du 30 juin 1977) :

— le lancement et l'application effective du « livret d'épargne manuel », destiné à faciliter la création de petites entreprises ;

— l'incitation à de nouvelles négociations sur le développement de la *mensualisation*.

3. — LA REVALORISATION DES BAS SALAIRES DES TRAVAILLEURS MANUELS

Annoncée depuis plusieurs mois, cette revalorisation paraît devoir se concrétiser avant la fin de l'année.

Au Conseil des Ministres du 24 novembre, le Premier Ministre (2) a, en effet, annoncé outre que « les salariés rémunérés au SMIC bénéficieront, le 1^{er} décembre, d'une progression du pouvoir d'achat », que « les travailleurs manuels feront l'objet d'un effort particulier... ».

A été confirmé l'objectif tendant à supprimer, d'ici à 1985, l'écart relatif existant entre les salaires des travailleurs manuels et ceux des employés, qui a été évalué à 12 %. Pour y parvenir, le Gouvernement a choisi la voie de la négociation contractuelle au niveau des branches. Il recommandera l'ouverture de discussion, en 1978, dans plusieurs branches professionnelles. « A titre d'étape préliminaire » — a-t-il été annoncé dans la presse (2) — le

(1) *Journal officiel*, Assemblée Nationale du 14 novembre 1977.

(2) *Le Monde* du 24 novembre 1977.

Gouvernement recommande qu'une mesure spécifique soit prise dès le 1^{er} décembre 1977 dans les entreprises où la situation économique le permet et en tenant compte des efforts déjà accomplis dans ce domaine ; cette mesure pourrait prendre la forme d'une prime de travail manuel dont le montant ne devrait pas excéder 120 F et dont une partie pourrait être incorporée aux salaires en janvier 1978 ».

Cette mesure sera-t-elle suffisante pour revaloriser réellement les salaires des travailleurs manuels ?

B. — Un problème encore mal résolu : la prévention et la réparation des accidents du travail.

a) LE BILAN DE 1975

D'après les statistiques de la Caisse nationale d'assurance maladie, le bilan des accidents du travail en 1975 reste lourd : 1 113 124 accidents ont entraîné une cessation d'activité, dont 1 906 mortels. contre 1 154 376 en 1974.

Le nombre d'accidents graves ayant entraîné une incapacité permanente s'est élevé à 118 996, soit un peu moins qu'en 1974. mais le taux de gravité a progressé de 1,83 %.

Le nombre des accidents de trajet, du lieu du domicile à celui du travail. s'élève quant à lui à 161 000 dont 1 039 mortels.

Encore ces chiffres ne tiennent-ils compte que des accidents dont la réparation relève du régime général de la sécurité sociale. Ne sont donc pas pris en considération les accidents intervenus dans l'agriculture, les mines. les transports, etc.

Tous régimes confondus. on peut estimer à 4 000 le nombre de décès, en moyenne et par an, ce qui fait qu'un *travailleur est tué toutes les trente-cinq minutes.*

Le risque varie suivant l'âge et, le phénomène est bien connu, selon la catégorie socio-professionnelle et la branche professionnelle. Nous ne retiendrons que quelques chiffres.

Les travailleurs de vingt à vingt-neuf ans **représentent 34,4 %** des accidentés avec arrêt de travail pour l'ensemble des quinze principales branches de l'industrie et du commerce.

Ceux âgés de trente à trente-neuf ans, 19,6 % et les salariés âgés de quarante à quarante-neuf ans 19,6 % également. Si l'on prend en considération les décès et les cas d'incapacité permanente, la gravité des accidents progresse avec l'âge :

- les moins de trente ans représentent 22,7 % du total ;
- les quarante à quarante-neuf ans 24 %.

La durée moyenne de l'incapacité pour les travailleurs âgés de dix-huit et dix-neuf ans est de dix-sept jours. Elle est de trente-quatre jours pour les gens âgés de quarante à quarante-neuf ans.

Le taux de fréquence moyen des accidents du travail a été en 1976 de 40 %. Il est de 53,5 % pour les ouvriers, de 15,9 % pour les autres catégories professionnelles.

Le niveau du risque « accident du travail » reste donc élevé et le Ministre du Travail l'a rappelé lui-même devant l'Assemblée Nationale, lors de l'examen de son budget (1) : « En probabilité, un ouvrier sur deux sera handicapé au cours de sa vie professionnelle par un accident du travail.

Rajoutons également que 4 579 nouveaux cas de maladies professionnelles ont été décomptés en 1975 contre 4 658 en 1974, ainsi que 18 cas de décès (dont 3 cas d'asbestose, maladie affreuse engendrée par l'amiante).

Tel est le terrible bilan des accidents du travail.

Il faut y ajouter qu'au point de vue économique en 1975, 30 792 000 journées de travail ont été perdues dont 7 000 000 à la suite d'accidents de trajet.

b) LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI DU 6 DÉCEMBRE 1976

Les textes d'application de la loi du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail, sans doute parce qu'ils sont nombreux et délicats à formuler, sortent lentement.

Certains sont déjà publiés, d'autres demeurent en cours d'élaboration.

(1) Assemblée Nationale, 1^{re} séance, 14 novembre 1977, p. 7340 et suivantes.

Parmi les premiers, citons :

— le décret n° 77-816 du 30 juin 1977 relatif au mode de travail par équipes successives qui interdit, dans les établissements nouveaux — sauf exceptions justifiées — le travail du samedi soir au dimanche matin :

— le décret n° 77-915 du 11 août 1977 relatif au Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels ;

— le décret n° 77-996 du 19 août 1977 relatif aux conditions d'établissement, d'application et de contrôle des plans d'hygiène et de sécurité, aux règles de fonctionnement des collèges inter-entreprises d'hygiène et sécurité et à la réalisation des voies et réseaux divers ;

— le décret n° 77-969 du 24 août 1977 relatif aux mises en demeure de l'Inspection du travail.

Demeurent en cours de rédaction les projets de décrets :

— relatif à la formation à la sécurité ;

— relatif aux substances et préparations dangereuses pour les travailleurs ;

— relatif à la fabrication des substances explosives ;

— relatif à l'organisation et au fonctionnement des services médicaux du travail.

La loi du 6 décembre 1976 n'est donc pas rentrée totalement encore en application et de nombreux problèmes demeurent mal résolus. Il est évident que l'efficacité de l'« arsenal juridique » dépendra tout à la fois d'une prise de conscience collective réelle et de l'existence de moyens matériels et humains nécessaires à son application

En tout état de cause, la prévention des accidents du travail dépend très largement des actions menées en matière d'amélioration des conditions de travail. Elle ne doit pas faire oublier la nécessité concomitante de veiller à la réparation généreuse des accidents.

Une fois encore votre commission suggère en conséquence :

— le développement de la prévention dans tous les domaines et l'amélioration des conditions de travail ;

— l'organisation d'une campagne nationale d'information avec le concours de la presse et des moyens audiovisuels sur les accidents du travail, leurs causes, leurs conséquences et leur prévention.

Elle met également l'accent sur le rôle que doivent avoir les comités d'hygiène et de sécurité, et la nécessaire concertation entre ces comités et les directions d'entreprise.

Votre Commission des Affaires sociales se félicite qu'à l'occasion du trente-troisième congrès de la Fédération nationale des mutilés du travail. Mme Simone Veil, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, ait donné son accord pour l'organisation d'une telle campagne et souhaite que le Ministère du Travail collabore à son succès.

Elle serait désireuse que le Gouvernement et notamment M. le Ministre du Travail prenne en considération les requêtes de la Fédération nationale des mutilés du travail relatives à la réinsertion des travailleurs handicapés, en matière de travail protégé et d'appareillage. Elle sollicite également comme la FNMT :

— l'augmentation du nombre des inspecteurs et des contrôleurs du travail, ainsi que le développement de leurs moyens d'action afin de parvenir à une surveillance rigoureuse dans l'application des règles d'hygiène et de sécurité dans le travail :

— le renforcement des pouvoirs et de la protection des délégués du personnel dans les comités d'hygiène et de sécurité, notamment en rendant obligatoire l'affichage de leurs rapports ainsi d'ailleurs que ceux de l'inspecteur du travail quand ils n'entraînent pas des poursuites contre l'employeur :

— le perfectionnement des moyens de sécurité existants et la publication de textes qui précisent les mesures de sécurité à appliquer dans les domaines où il n'en existe pas.

L'application de telles mesures pallierait en partie le gâchis moral et la somme des souffrances dont sont victimes les accidentés du travail.

LES CONFLITS DU TRAVAIL EN 1976

L'année 1976 fut une année de conflits collectifs du travail nombreux, relativement longs et pendant laquelle les mouvements de grèves nationales ont affecté jusqu'à 10 % de la population salariée.

D'après les statistiques du Ministère du Travail, le nombre des *conflits collectifs localisés* (1) a augmenté, en 1976, de 12,2 % : 4298 (contre 3832 en 1975) auquel il faut ajouter 39 conflits non résolus en fin d'année.

Ils ont affecté près de 5 000 établissements occupant près de 3 millions de salariés.

Le nombre de journées individuelles perdues pour faits de grève s'est accru de 15,7 % : 4 054 903 contre 3 505 600 en 1975, et la durée moyenne des conflits passe de 2,74 à 4,22 journées

Il faut y ajouter les *conflits du travail généralisés* qui ont touché plus de 31 100 établissements et provoqué la perte de 955 784 journées individuelles. Le niveau des conflits généralisés est très supérieur à celui enregistré en 1975, la hausse du nombre de journées perdues progressant de 163,6 %.

Notons qu'au cours du premier semestre de 1977, le nombre de journées individuelles perdues s'élève déjà à 2 366 200 (1 636 200 pour les conflits localisés et 930 000 pour les conflits généralisés).

Si l'on considère, pour 1976, la situation par activité économique et par région, on constate :

— une très forte augmentation du nombre des journées perdues, dans l'industrie de papier-carton, du textile artificiel et naturel, dans l'industrie chimique et les industries agricoles et alimentaire ;

(1) Les statistiques portent sur l'ensemble des activités économiques, à l'exclusion de l'agriculture et des administrations publiques.

Par conflit *localisé*, il faut entendre toute cessation collective d'activité résultant d'un mot d'ordre propre à l'entreprise ou à l'établissement, par opposition à la notion de conflit *généralisé*, qui résulte d'un mot d'ordre extérieur à l'entreprise, pouvant affecter le niveau national ou régional.

— une augmentation moindre dans l'ensemble des services et commerces, ainsi que dans la transformation des matières plastiques, l'industrie du verre, céramiques et matériaux de construction ;

— une stabilité dans les autres branches.

Selon la région, l'évolution globale en hausse est surtout sensible en Poitou-Charentes, dans le Nord-Pas-de-Calais, en Picardie et en Alsace, tandis qu'une baisse des journées perdues est perceptible en Provence-Côte d'Azur, Bourgogne et Ile-de-France.

Les causes des conflits : l'importance des conflits d'origine salariale.

Les conflits du travail relèvent de trois grands types de revendications :

- la défense de l'emploi ;
- l'élévation ou le maintien du pouvoir d'achat ;
- les revendications catégorielles et sectorielles (portant notamment sur les conditions de travail).

A la lecture des statistiques publiées, il semble que la part des conflits d'origine salariale a augmenté par rapport à celle des conflits relevant de la sécurité de l'emploi. C'est ainsi que la majorité des conflits sectoriels généralisés, notamment dans la métallurgie, le bâtiment et le textile, en forte augmentation depuis 1975, a pour principale origine le maintien ou la progression du salaire.

Il semble qu'il faille voir là la conséquence logique de la crise économique que connaît notre pays.

Le ralentissement de la consommation met en cause les courbes de production : les centrales syndicales cherchent en conséquence à consolider les avantages dont disposent les travailleurs, notamment leur niveau de vie, surtout en période de limitation des salaires.

L'enquête trimestrielle du Ministère du Travail du 1^{er} juillet 1977 confirme en effet le ralentissement de la hausse des salaires horaires des ouvriers, amorcée depuis le 1^{er} janvier 1977.

L'indice trimestriel enregistre une hausse de 3,3 % pour la période du 1^{er} avril au 1^{er} juillet 1977, alors que, pour les premier et deuxième trimestres 1976 la progression avait été de 4 % et de 3,4 % au troisième trimestre.

L'augmentation constatée au second trimestre 1977 est la moins forte depuis 1972.

En un an, le taux du salaire horaire des ouvriers a subi une hausse de 12,4 % supérieure de 2,3 % à l'indice national des prix. Si l'on tient compte de la diminution de la durée du travail des ouvriers (0,4 heure en un an), la hausse de leur salaire hebdomadaire est de 10,6 % en un an, tant et si bien que le pouvoir d'achat du gain hebdomadaire n'a progressé que de 0,8 % durant la même période en retenant l'indice INSEE des prix. D'après les indices syndicaux, il aurait diminué en moyenne d'environ 0,1 %.

Il est incontestable que les recommandations gouvernementales en matière de modération salariale ont été entendues et ont eu des effets certains sur le pouvoir d'achat sans avoir entraîné pour autant une amélioration du marché de l'emploi.

L'INSPECTION DU TRAVAIL

Le renforcement des corps de catégorie A et B des services extérieurs du travail (1) se poursuit, sans que la situation apparaisse encore complètement satisfaisante.

Il convient de rappeler que ce renforcement est compris à l'intérieur du programme d'action prioritaire n° 12 du VII^e Plan, dont le but est de transformer les conditions de travail et de revaloriser le travail manuel, et qui est ainsi rédigé :

« L'intervention des services de l'inspection du travail sera développée pour lui permettre d'assumer les tâches traditionnelles et nouvelles qui lui incombent (contrôle, décision, conseil, conciliation, information), grâce à un programme d'ensemble visant à renforcer son autorité et à accroître sa présence dans l'entreprise. Le nombre de visites en entreprises devrait ainsi pouvoir être doublé d'ici à 1980.

A cette fin, le nombre des sections sera porté à 380 en 1980, les moyens et l'effectif de chacune d'elles seront sensiblement renforcés : par exemple, le nombre des contrôleurs passera de 1 000 à 1 600, celui des agents administratifs de 1 100 à 1 800 d'ici à 1980.

La mise en place d'une formation de haut niveau sera poursuivie, le statut des inspecteurs et contrôleurs sera amélioré et les services pourront faire appel à des experts spécialisés recrutés par le Ministère du Travail.

Les pouvoirs d'intervention de l'inspection seront étendus, en matière de prévention notamment... »

Qu'en est-il aujourd'hui ?

L'effectif au 1^{er} juillet 1977 progresse assez notablement à la suite d'un effort de recrutement que nous signalions dans notre précédent rapport pour avis et qui devrait se poursuivre du fait

(1) Le Service extérieur du travail et de la main-d'œuvre est, il faut le rappeler, organisé en directions régionales et départementales, comprenant, à côté de l'inspection du travail proprement dit, des services d'études et de gestion ainsi que des services administratifs de l'emploi.

notamment du recrutement spécial temporaire autorisé par l'article 15 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (1) :

	1 ^{er} juillet 1976	1 ^{er} juillet 1977
Inspection du travail : directeur, directeurs adjoints, inspecteurs.....	481	536
Cadre B : chefs de centre, chefs de section, contrôleurs	1 030	1 132

De nouveaux renforcements sont prévus :

— *avant la fin de l'année 1977*, devrait avoir lieu un concours pour le recrutement de 50 inspecteurs auxquels s'ajouteront 11 nominations au tour extérieur et 10 au titre du recrutement spécial temporaire.

En ce qui concerne les contrôleurs, le concours de 1977 est ouvert pour 123 postes, auxquels s'ajouteront 20 nominations au tour extérieur et 5 au titre des emplois réservés ;

— *pour 1978*, est envisagée la création de :

27 emplois dans le corps de l'inspection, dont 8 directeurs adjoints :

114 en catégorie B, auxquels s'adjoindront 71 emplois supplémentaires.

Plus que le nombre global de fonctionnaires de l'Inspection du travail, importe l'effectif de ceux qui, en section, effectuent des tâches de contrôle de la législation du travail.

378 sections existaient au 1^{er} juillet 1977. On rappelle que chacune devrait comprendre, en principe, un inspecteur, un ou plusieurs contrôleurs et au moins trois agents de catégorie C et D.

Au 1^{er} juillet 1977, on ne trouvait toutefois que 294 inspecteurs et 586 contrôleurs seulement, en poste dans les sections.

On ne peut, une fois de plus, que regretter cette insuffisance, qui apparaît d'autant plus grave que chaque section doit contrôler en moyenne les conditions de travail de près de 40 000 salariés.

1. Cet article, il convient de le rappeler, permet, jusqu'au 31 décembre 1982, de nommer sous condition, dans le corps de l'Inspection, des personnes « qualifiées par leurs connaissances particulières des problèmes relatifs au travail et à la main-d'œuvre ». Un décret du 24 septembre 1977 *Journal officiel* du 27 septembre 1977, précise les conditions de recrutement.

Le bilan de l'activité de l'inspection paraît d'ailleurs témoigner qu'elle ne peut, faute de moyens suffisants, augmenter son contrôle comme elle devrait le faire.

Les « indicateurs de réalisation » semblent en effet montrer une baisse d'activité par rapport à l'année 1976.

874 000 visites et contre-visites d'établissements ont eu lieu, en 1976, contre 293 000 en 1977, pour 973 286 établissements assujettis.

Les services ont reçu 870 000 visites contre 935 000 l'an passé, et 628 000 lettres contre 649 000.

Votre commission ne peut donc qu'une fois de plus demander que le corps de l'inspection du travail, sur lequel repose l'application concrète de la législation sociale, dispose enfin des moyens nécessaires au bon accomplissement de sa mission.

LE PROBLEME DEMOGRAPHIQUE

Selon les estimations de l'INSEE, la France comptait, au début de l'année 1977, 52 988 000 habitants.

La population a cru d'environ 150 000 personnes dans le courant de 1976, soit légèrement plus qu'en 1975 où elle avait augmenté de 135 000 personnes. Ce chiffre est la résultante de trois variables : le solde migratoire, le taux de mortalité et le taux de natalité.

Le solde migratoire est devenu négatif. L'excédent des sorties sur les entrées a été de 30 000 durant l'année 1976. Ce phénomène ne peut que s'amplifier compte tenu des mesures prises récemment en matière d'immigration familiale, qui auront sans doute un effet indirect sur le nombre de naissances.

Le taux de mortalité reste toujours stable, aux alentours de 10,5 ‰ : le taux de mortalité infantile a baissé d'un point pour atteindre, en 1976, 12,6 ‰.

Le taux de natalité a continué de diminuer, passant de 14,1 ‰ en 1975 à 13,6 ‰ en 1976.

Avec 720 000 naissances environ, l'année 1976 est la cinquième consécutive qui se situe au-dessous de la précédente, et la troisième consécutive sous 800 000. Toutefois, un léger retournement de la tendance à la baisse de la natalité a été constaté. Si la baisse s'était poursuivie au même rythme qu'en 1974 et 1975, il n'y aurait eu que 690 000 naissances en 1976.

Il convient cependant d'apprécier avec prudence cette évolution récente.

Certes, il n'y a pas, en France, excédent des décès sur les naissances, comme c'est le cas en République fédérale d'Allemagne, au Luxembourg, en Autriche et en Belgique. Mais le taux de fécondité, c'est-à-dire le nombre d'enfants pour une femme en âge de procréer, reste en deçà du seuil de 2,08 nécessaire au renouvellement de la population. Ce taux est tombé de 1,88 en 1975 à 1,83 en 1976. Les générations nombreuses de 1946-1950 commencent à sortir des âges les plus féconds. Ainsi, les variations de l'effectif et de la répartition par âge de la population féminine vont avoir des effets défavorables sur l'évolution de la fécondité.

La situation démographique reste donc préoccupante pour l'avenir du pays. Et tout d'abord dans la vie économique.

Dans l'immédiat, les effets de la baisse de la natalité se font ressentir dans les secteurs de l'industrie travaillant directement sur le marché de l'enfance (1).

Les structures de la consommation évoluent car le mode de vie des familles « réduites » est différent de celui des familles nombreuses. Elles consomment moins de biens de première nécessité, mais plus de biens onéreux, que le maintien d'un niveau de vie relativement élevé permet d'acheter. Elles consomment également plus de services de loisirs ou de vacances. Il devrait en résulter des réorientations de l'activité économique vers un développement des services, qui peuvent engendrer des risques d'inflation accrus.

La baisse de la natalité se fait également ressentir à l'éducation nationale : ralentissement de la construction d'écoles, frein à l'embauche des maîtres. Les effectifs des petites classes sont en diminution. Le phénomène se poursuivra dans le primaire.

Enfin, il faut s'attendre dans une quinzaine d'années à des effets en baisse sur l'activité du secteur de l'équipement destiné à la jeunesse. Le logement également subira un contre-coup. D'ores et déjà, on construit peu de logements de plus de quatre pièces. Cette évolution est logique dans la mesure où les promoteurs tentent de se conformer aux besoins des familles. Mais elle présente, par ricochet, le risque que les familles ne soient confortées dans leur refus du troisième enfant si elles ne peuvent trouver de logement suffisamment spacieux correspondant aux normes maintenant considérées comme confortables.

Ces incidences de la dénatalité sur le fonctionnement de l'appareil économique se doublent d'une aggravation des déséquilibres régionaux, au détriment des régions qui se dépeuplent. C'est là qu'on constate, à l'évidence, combien une population qui vieillit s'accompagne du blocage de l'essor économique : moins de naissances, c'est-à-dire, dans l'avenir, moins de main-d'œuvre et moins de débouchés, donc moins d'incitation à créer des entreprises et des commerces.

(1) Bulletin UNAF, novembre 1977.

A plus long terme, est-il besoin de répéter quels seront les effets de la natalité sur l'équilibre des régimes de Sécurité sociale ? Il ne se font pas, pour l'instant, ressentir, car les classes nombreuses sont à l'âge de travailler, tandis que les classes creuses de la guerre 39-45 arrivent à l'âge de la retraite. Mais la tendance se renversera à partir de 1985 et s'aggravera ensuite pour aboutir, vers 2005-2010, à une situation de déséquilibre dramatique entre actifs et retraités.

Les enfants sont le sang neuf d'un pays, sa raison de vivre, d'espérer et de se développer, la garantie de sa jeunesse et de sa faculté d'innover.

La France est menacée. Il appartient à ses responsables politiques d'aider la population à en prendre conscience. L'Etat doit prendre les mesures de nature à aider les familles à élever leurs enfants et, si possible, leur donner le désir d'en mettre au monde.

Certes, au cours de l'année qui se termine sont venues au jour plusieurs réformes qui tentent de répondre à cet objectif. Le complément familial tend à favoriser la naissance du troisième enfant. Le congé parental doit permettre à l'un des parents de cesser son activité temporairement après la naissance d'un enfant, étant assuré de retrouver ensuite son emploi. Mais, est-ce suffisant ? Il n'est assorti d'aucune rémunération et risque donc de rester lettre morte. Que dire des moyens prévus dans le cadre du programme d'action prioritaire en faveur des familles du VII^e Plan, sinon qu'ils sont dérisoires ?

Bien entendu, l'Etat, dans un pays libéral comme le nôtre, dont les ressources sont par ailleurs limitées, ne peut pas forcer les familles à procréer. La contrainte n'est ni imaginable, ni souhaitable. Mais l'incitation est possible. Et la première tâche des autorités est de faire prendre conscience au pays que son avenir est compromis et qu'il faudrait, pour mieux l'assurer, consentir à certains sacrifices. Les enfants compromettent le confort auquel sont maintenant attachés nos concitoyens. Mais ils apportent des satisfactions qui compensent largement les soucis qu'engendre leur éducation. La France, n'en doutons pas, est suffisamment vaste pour supporter une densité de population supérieure à celle qu'elle connaît aujourd'hui.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné les crédits du Ministère du Travail (Travail, Emploi et Population) dans sa séance du 23 novembre.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur, M. Chérioux a insisté sur les problèmes que pose l'emploi des jeunes et la difficulté, pour le Gouvernement, d'envisager d'autres mesures que celles qu'il a proposées.

M. Gamboa a souligné les nombreux « déclassés » que devaient supporter certains salariés dont le niveau de compétence ne trouvait pas à s'employer.

M. Schwint a confirmé l'intérêt de modifier les tâches de l'Agence nationale pour l'emploi afin qu'elle puisse effectivement réaliser sa vocation première, à savoir le placement.

Il a été enfin rappelé la nécessité de favoriser le plus possible l'adéquation entre la formation et l'emploi et d'adapter le contenu de l'instruction aux besoins réels.

S'agissant du travail féminin, M. Chérioux a souligné l'intérêt du développement du travail à temps partiel.

Quant à l'absentéisme, qui, selon plusieurs commissaires, ne s'expliquerait pas seulement par de mauvaises conditions de travail, M. Mézard a tenu à signaler la responsabilité de certains médecins — bien connus d'ailleurs de leurs confrères — pour la facilité avec laquelle ils accordent des certificats.

Il a souligné également l'importance de la mission des comités d'hygiène et de sécurité et la nécessité d'une concertation de ces comités avec les directions d'entreprises.

En ce qui concerne les conflits du travail, et après que M. Gamboa ait précisé que se multipliaient les conflits liés à des revendications tenant aux conditions de travail, M. Louvot a exposé le découragement de certains chefs d'entreprise devant le comportement de leur personnel. Il en résulte un freinage de l'embauche, un repli de certains dirigeants sur eux-mêmes et l'instauration d'un climat de tension.

M. Schwint a fait état des réactions de certains chefs de petites et moyennes entreprises qui se trouvaient « gênés » par quelques lois sociales nouvelles qu'ils jugeaient trop contraignantes, mais il a rappelé qu'il n'appartenait pas à la Commission des Affaires sociales, toujours soucieuse d'ailleurs des intérêts des entreprises familiales, de freiner une législation protectrice du droit des travailleurs.

Enfin, abordant le problème de la dénatalité, sur proposition de M. Henriet, la commission, à l'unanimité, le groupe communiste s'abstenant, a approuvé le principe d'un « salaire parental d'éducation » destiné à compléter le droit, récemment adopté par le Parlement, au congé parental. Le parent bénéficiaire d'un congé parental, libérant un emploi pendant deux années, permettrait de faire l'économie d'une indemnité de chômage. Le montant de cette indemnité pourrait donc, sans frais pour la collectivité ni pour les entreprises, être versé au parent bénéficiaire du congé.

CONCLUSION

Au cours d'une récente interview, le Ministre du Travail affirmait : « ... Il ne s'agit pas de « distribuer » l'emploi. Ce n'est pas une marchandise... le rôle des pouvoirs publics est d'organiser, d'aider, de permettre à chacun de réussir sa vie. Mais c'est chacun qui, par sa volonté et son initiative, la réussira... »

Votre Commission des Affaires sociales acquiesce à une telle déclaration. encore faut-il que l'emploi existe.

C'est pourquoi, affirmant que le droit au travail est fondamental, elle préconise, dans la conjoncture économique actuelle, une politique plus active de l'emploi grâce à l'application des mesures sélectives susceptibles de créer des possibilités d'embauche et de formation, mesures qui tendront au plein emploi, sans provoquer de tension inflationniste.

Il s'agit, d'une part :

— de lutter contre l'inadéquation des offres aux demandes d'emploi :

— de développer tous les moyens de formation professionnelle en veillant particulièrement à adapter le système éducatif et l'appareil de formation à la réalité des emplois existants :

— d'améliorer les conditions du travail, son approche, d'assouplir les horaires.

Il s'agit, d'autre part :

— de définir et mener une politique active d'investissements basée sur une étroite coordination des secteurs privé et public.

Autant d'éléments susceptibles d'infléchir la crise sévère que connaît notre pays.

Il convient, par ailleurs, de garder en mémoire que de nombreux économistes, médecins, sociologues, ethnologues, considèrent que l'objectif prioritaire devra porter sur la réduction du temps de travail hebdomadaire sans peser sur le pouvoir d'achat.

Telles sont quelques suggestions que renouvelle votre Commission des Affaires sociales pour éviter ce que rappelait le comité de l'emploi et du travail lors de la préparation du VII^e Plan, à savoir que l'écart entre les aspirations de la population et les possibilités offertes par le système d'emploi risquait d'entraîner soit des réactions violentes de la population, soit un désintéressement vis-à-vis de l'activité professionnelle, cette dernière attitude n'étant pas la moins dangereuse pour la société. »

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable au projet de budget du Travail.

ANNEXE

.

ANNEXE

BILAN DE L'ACTION MENEÉ EN FAVEUR DES IMMIGRES

A. — Les crédits budgétaires consacrés aux immigrés dans le projet de loi de finances pour 1978.

1. — DISPERSION DES CRÉDITS

Les fonds publics consacrés aux immigrés sont dispersés dans les budgets de diverses collectivités publiques et organismes sous tutelle. A l'intérieur même de ces budgets, ils ne sont pas toujours isolés dans des lignes de dépenses détaillées, ce qui ne facilite pas la connaissance de l'effort global consenti en ce domaine (1).

Pratiquement, en effet, tous les ministères dépensent de l'argent à un titre ou à un autre en ce domaine, que ce soit directement ou par le biais de subventions à des organismes publics ou privés. Il en est de même des collectivités locales. Mais les principaux concours de l'Etat figurent toutefois aux budgets du *Travail*, de *l'Equipement*, de *l'Education*, des *Services du Premier Ministre* et aux *Charges communes*. Ils sont destinés, pour l'essentiel :

- à l'accueil :
- à l'action sociale et socio-éducative :
- à la formation générale et professionnelle ;
- et au logement.

2. — LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES QUI RELÈVENT DU TRAVAIL NE TRADUISENT QU'UNE PARTIE DE L'ACTION MENÉE EN FAVEUR DES IMMIGRÉS

Le seul crédit individualisé concernant, dans le budget du Travail, les immigrés figure au chapitre 47-81 intitulé : « Intervention de l'Etat en faveur des travailleurs migrants étrangers. » Déjà faible, il accuse, dans le projet de loi de finances pour 1978, une baisse sensible, passant de 76 956 592 à 63 726 592 francs, ce qui constitue, d'après le document du Ministère des Finances, un ajustement aux besoins qui devrait permettre un redéploiement des actions du ministère en faveur de la formation professionnelle des adultes.

Ce crédit est destiné à subventionner divers organismes ou associations qui se consacrent à l'action sociale en faveur d'immigrés et qui sont, pour l'essentiel :

- le FAS (Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants) ;
- la SONACOTRA (Société nationale de construction pour les travailleurs) ;
- et le SSAE (Service social d'aide aux émigrants).

Cette diminution des crédits ne devrait évidemment guère faciliter l'action de ces organismes chargés tout particulièrement de créer les conditions de l'intégration sociale des migrants. L'an passé, déjà, et malgré que ces crédits augmentaient faiblement, nous notions que cette trop faible augmentation traduisait une indication de tendance inquiétante qui laisserait supposer un divorce entre les intentions

(1) Cf. sur ce point Immigration et développement économique - Rapport de M. Anicet Le Pors, *La Documentation française* 1976.

affichées et la réalité des efforts consentis. Que dire d'une diminution des crédits de près de 17 % alors même que le ministère reconnaît que « la présence en France d'une population étrangère de 4 millions de personnes, dont une part non négligeable se heurte encore à de multiples difficultés d'intégration, imposera de poursuivre l'action développée depuis 1975 en vue de faciliter l'adaptation des intéressés à la vie française sans pour autant les couper de leur culture d'origine » (1).

Il est vrai que ces organismes disposent de ressources autres que budgétaires. Mais l'ampleur des actions qu'ils doivent engager impose de leur donner les moyens nécessaires.

Les crédits consacrés à la formation des immigrés ne figurent qu'en partie dans le budget du Ministère du Travail où ils ne sont d'ailleurs pas individualisés. Cette formation comporte, en premier lieu, une action en matière d'alphabétisation qui est essentiellement assurée par des associations privées, dont l'Association pour l'enseignement des étrangers (AEE), grâce à des subventions du FAS.

Elle comprend également des actions de préformation, adaptation et formation professionnelle financée en partie par les chapitres 44-74 et 43-71 du Ministère du Travail.

3. — LES AUTRES MINISTÈRES

D'autres départements comme l'Équipement, l'Éducation et les Services du Premier Ministre, concourent de même à l'action menée en faveur des immigrants.

Le Ministère de l'Équipement, surtout, apparaît, s'agissant des crédits consacrés au logement, par deux moyens :

1° Le PRI — Chaque année, une dotation de logement dite « Programme de relogement de l'habitat insalubre » (PRI) est affectée par ce ministère au relogement des occupants d'habitations insalubres, parmi lesquels figure un grand nombre d'immigrés (60 %). Une part du PRI est utilisée pour le financement principal de la construction des foyers pour isolés. En 1976, la dotation était de 10 116 logements (3 576 HLM et 6 540 PRL) ; en 1977, elle est de 11 280 (5 039 HLM et 6 241 PRL).

2° Le chapitre 65-53 du budget de l'Équipement est également affecté à la résorption de l'habitat insalubre et utilisé notamment pour le financement de cités familiales et de foyers pour isolés. La dotation était de 169 millions de francs en 1976, de 171 millions de francs en 1977, elle est de 180 millions de francs en 1978 (autorizations de programme).

En ce qui concerne les crédits de paiement, ils passent, par contre, de 180 millions de francs en 1977 à 159,6 millions de francs en 1978.

B. — Les crédits non budgétaires consacrés aux immigrés.

Il s'agit, pour l'essentiel :

1. — DES RESSOURCES PROPRES DU FAS

Le FAS est un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du Ministère du Travail, dont la mission est d'intervenir dans le domaine de l'accueil, de l'action éducative, de la formation et du logement des immigrés.

En dehors de la subvention de l'État qui lui est accordée, ses ressources proviennent pour 90 % de contributions des régimes de prestations familiales. Au total et pour l'année 1978, sa dotation totale s'élèverait à 500 millions de francs.

¹⁾ Travail - Informations, note du Ministère du Travail n° 29 du 16 octobre 1977.

2. — DE LA PARTICIPATION DES ENTREPRISES AU LOGEMENT DES IMMIGRÉS

Elle contribue pour une part importante au financement des logements des travailleurs étrangers et résulte de l'article 61-2 de la loi de finances pour 1975 prévoyant que le cinquième de la contribution patronale à l'effort de construction serait affecté au logement ces immigrés.

Le mécanisme de collecte et d'utilisation des fonds a été précisé par le décret du 27 décembre 1975, un arrêté du 1^{er} mai 1976 et une circulaire interministérielle du 20 juillet 1976.

Au niveau central, a été créée une *commission nationale de logement des immigrés* dont le secrétariat général est compétent au niveau du Ministère du Travail pour traiter des problèmes de logement des immigrés. Il assure la tutelle de la SONACOTRA et le contrôle de tous les organismes gestionnaires de foyers. Au niveau local, se trouvent des commissions départementales chargées d'établir des « programmes pluriannuels départementaux » et d'en contrôler l'exécution, après qu'ils aient été agréés par les Ministres du Travail et de l'Équipement.

La collecte due au titre de 1975 a rapporté environ 600 millions de francs. Les sommes collectées pour 1976 et disponibles pour 1977 sont de l'ordre de 650 millions de francs.

Les crédits collectés au titre du 0,2 % sont notamment utilisés pour des opérations de construction de foyers ou de logements, des travaux dans les foyers ou les logements, l'acquisition-réhabilitation d'immeubles, la construction d'annexes sociales au logement, des prêts pour l'accession à la propriété, des études préliminaires à des opérations de logement, des réservations de logements dans le parc HLM, des préfinancements de terrains ou d'immeubles à réhabiliter.

3. — LES RESSOURCES DE L'OFFICE NATIONAL D'IMMIGRATION

Le financement de l'ONI, qui fait face à certaines dépenses de formation professionnelle dans les pays d'origine et participe à la mise en place et au fonctionnement de réseaux d'accueil, d'information et d'orientation des immigrés, est assuré, pour l'essentiel, par le produit des redevances versées par les employeurs à l'occasion des opérations d'introduction et de régularisation.

L'article 64 de la loi de finances pour 1975 a prévu, de même, la création d'une contribution forfaitaire à la charge de l'employeur embauchant un travailleur étranger permanent en faisant appel à l'ONI.

C. — Le bilan des actions menées.

1. — L'ACCUEIL

Compte tenu de l'arrêt décidé, en 1974, de l'immigration, les actions engagées en ce domaine ont essentiellement concerné une population étrangère résidant en France depuis plusieurs années.

Le réseau national pour l'accueil, l'information et l'orientation des travailleurs étrangers et des membres de leur famille, créé par une circulaire du 30 mai 1973, est maintenant implanté dans la quasi-totalité des départements. Il reçoit environ 40 000 visiteurs par mois et dispose de 400 agents employés dans 160 bureaux et antennes, auxquels s'ajoutent des permanences dans divers locaux à vocation sociale.

En 1977, le FAS a prévu un crédit de 20 millions de francs pour assurer le fonctionnement des bureaux gérés par des associations, les autres (soit le quart environ) étant gérés par l'ONI.

Pour l'année à venir, aucune extension du dispositif ne paraît envisagée ; il lui est préféré une amélioration qualitative des services rendus, qui passe par l'amélioration de la formation des personnels.

2. — L'ACTION SOCIALE ET SOCIO-ÉDUCATIVE

Elle est, pour l'essentiel, l'œuvre d'associations privées, à but non lucratif, spécialisées dans l'action auprès des migrants et de leur famille, dans les secteurs les plus variés, et plus particulièrement nombreuses dans les régions comprenant un fort pourcentage d'étrangers.

Toutes ces actions sont soutenues par des participations financières du FAS et par l'action du SSAE bénéficiant d'une subvention du ministère du travail.

Le SSAE, lié à l'Etat par une convention, a pour mission d'organiser et d'assurer une action sociale spécialisée auprès des populations immigrées. Il est implanté dans les 50 départements comportant la plus forte proportion d'étrangers et emploie plus de 300 personnes dont la moitié sont des assistants sociaux.

Le montant global des crédits prévus au programme du FAS pour l'action sociale et socio-éducative s'élevait à 52 millions de francs en 1976, 53 millions de francs en 1977, auxquels il convient d'ajouter la subvention budgétaire accordée au SSAE (19 millions de francs en 1977).

3. — FORMATION GÉNÉRALE ET PROFESSIONNELLE

a. Une première action concerne bien évidemment l'*alphabétisation*. L'effort entrepris s'est poursuivi en 1976-1977, le crédit inscrit au programme du FAS à cet effet passant de 85 millions de francs en 1976 à 95 millions de francs en 1977.

Il sert essentiellement au financement d'organismes spécialisés parmi lesquels l'Association pour l'enseignement des étrangers (AEE) tient une grande place. Les pouvoirs publics ont d'ailleurs décidé une restructuration de l'AEE qui devrait permettre une plus grande efficacité de son action.

Deux commissions se sont en outre réunies pour envisager une redéfinition de la politique de formation des immigrés : la Commission nationale d'alphabétisation et la Mission interministérielle de recherche, sur le plan pédagogique.

b. Dans le domaine de la formation professionnelle, on distingue plusieurs types d'actions : l'adaptation socio-professionnelle, la préformation et la formation elle-même.

Les stages d'adaptation concernent les primo-immigrants. Compte tenu de la diminution des flux d'entrée, ces stages n'ont pas touché un grand nombre de travailleurs en 1977.

Les actions de *préformation*, par contre, ont constitué l'axe prioritaire de développement des moyens mis en œuvre. Cinq centres nouveaux ont été ouverts en 1976 et 4 000 stagiaires au total ont été préformés dans une trentaine de centres auxquels il faut ajouter les 2 000 stagiaires de l'AFPA en préformation.

La formation professionnelle dispensée aux travailleurs étrangers est organisée dans les centres de l'AFPA, les cours à l'AFDET ou par des stages conventionnés. Le nombre total de travailleurs préformés ou formés par l'AFPA a été, en 1976, de 7 300.

5 200 étrangers ont bénéficié d'actions de l'AFDET, réalisées en dehors des heures de travail.

Al total, les crédits de préformation et de formation professionnelle s'élevaient, au profit des immigrés, à environ 33 millions de francs

La formation-retour

Afin de favoriser la réinsertion socio-professionnelle des travailleurs étrangers désireux de regagner définitivement leur pays d'origine, le Gouvernement a prévu la possibilité d'une *formation-retour* dont les modalités techniques, et financières ont été définies lors du Conseil des Ministres du 9 décembre 1975.

En fait, en raison de l'impossibilité, pour le fonds national de la formation professionnelle, d'y participer financièrement, conformément à la clé de répartition adoptée par le Gouvernement, le programme approuvé par un groupe interministériel, le 3 mars 1976, n'a pu être qu'amorcé.

Le nombre des bénéficiaires demeure dérisoire : du 1^{er} janvier 1976 au 15 octobre 1977, le nombre des stagiaires n'a guère dépassé 150, parmi lesquels essentiellement des Algériens, Tunisiens, Sénégalais et Maliens.

Les actions ont été menées en concertation avec les gouvernements d'origine, qui se sont portés garants de la bonne réinsertion des stagiaires, en assurant à ces derniers, selon le cas, un contrat de travail ou une parcelle de terre irriguée.

Les formations dispensées dont le coût peut paraître élevé répondent aux besoins exprimés par les pays d'émigration concernés. Ce sont, en général, des formations de haute qualification (moniteurs de formation professionnelle, ouvriers hautement qualifiés, etc...).

Le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de la Coopération et le Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants ont dégagé, pour le financement de ce programme, un crédit de l'ordre de 9 millions de francs.

Par ailleurs, a été arrêté, récemment, un nouveau programme de formation en vue du retour intéressant 130 ressortissants de cinq pays différents (Algérie, Tunisie, Sénégal, Mali et Portugal). La réalisation de ce programme doit débiter au dernier trimestre 1977, pour se poursuivre durant l'année 1978.

Son financement (évalué à 17 719 000 F) sera pris en charge par le Ministère de la Coopération, celui des Affaires étrangères et le FAS.

Des actions de formation d'ouvriers qualifiés pour la Yougoslavie sont également envisagées pour 1978.

*
* *

Au total si l'on ajoute l'ensemble des crédits consacrés, en 1977, aux actions de formation, qu'il s'agisse de l'adaptation linguistique (95 millions de francs) ou des stages de préformation et formation (33 millions de francs) ou encore de la formation-retour (10,5 millions de francs), c'est à 138,5 millions de francs que s'élève le montant global des dépenses engagées en vue de la formation des immigrés. Si la somme peut paraître importante, elle est bien faible en comparaison de l'ensemble de l'enveloppe formation professionnelle qui s'élève à 4 milliards de francs. C'est donc moins de 0,3 % du budget global de la formation qui est consacré aux émigrés alors que ceux-ci constituent près de 8 % de la population active.

4. — LE LOGEMENT

On rappelle que le financement du logement des immigrés ressort principalement des crédits du Ministère de l'Équipement, et de la participation des employeurs.

Les actions conjuguées de la dotation du Ministère de l'Équipement dite « Programme de relogement de l'habitat insalubre », du chapitre 65-33 et du 0,2 % patronal ont permis de dégager, en 1976, les capacités de logement suivantes :

— En faveur des isolés, 5 205 lits nouveaux de foyers dont :

— 2 010 lits neufs financés sur le PRI ;

— 982 lits neufs financés hors PRI.

— 1 481 lits dans l'habitat ancien.

— 576 lits modulaires.

— 156 lits réservés dans les foyers de jeunes travailleurs.

0,2 %.

350 foyers, en outre, ont été améliorés par un programme de travaux financé par le 0,2 %.

Pour 1977, les prévisions étaient les suivantes :

- financement complémentaire de 48 foyers neufs (9 500 lits) ;
- aménagement de 5 foyers (150 lits) dans des immeubles existants ;
- financement de 6 foyers modulaires (1 200 lits).

— *En faveur des familles :*

- 216 logements de transit (PRI) ;
- 12 815 logements définitifs, dont 6 476 sur le PRI (4 638 PLR et 1 838 HLM) et 6 345 financés à l'aide du 0,2 % (4 223 logements réservés dans les programmes HLM, 496 logements spécifiques, 1 124 logements anciens réhabilités et 505 prévus pour accession à la propriété).

Au cours du premier semestre de 1977, des crédits 0,2 % ont été engagés pour :

- 150 logements familiaux de transit (financement complémentaire) ;
- 10 510 logements familiaux définitifs (construction de 329 logements dans des programmes spécifiques + réservation de 9 500 logements dans le parc HLM + réhabilitation de 591 logements anciens) ;
- 5 482 lits de foyers (financement complémentaire).

Le bilan des actions sociales engagées ne serait pas complet si n'était pas mentionnée, au moins pour mémoire, une mesure dont on peut douter toutefois qu'elle ait un caractère social, à savoir l'aide au retour.

5. — L'AIDE AU RETOUR

L'idée d'accorder une aide financière aux travailleurs sans emploi, désireux de regagner leur pays d'origine, avait été émise par le Conseil des Ministres du 9 décembre 1975. Elle ne s'est concrétisée que récemment, dans le cadre du plan de lutte contre le chômage, présenté au Parlement le 26 avril 1977. Elle vient enfin d'être étendue plus largement afin de favoriser le départ volontaire des travailleurs migrants.

Dans un premier temps, et jusqu'au 27 septembre 1977, ne pouvaient bénéficier de l'aide au retour, que les travailleurs étrangers en situation régulière sur le plan du séjour et du travail, inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi, entrant dans la catégorie des chômeurs secourus et qui en faisaient expressément la demande.

L'octroi de l'aide était subordonné, comme on l'a mentionné plus haut au retour définitif dans le pays d'origine, le bénéficiaire devant renoncer à ses titres de séjour et de travail, de même que son conjoint et ses enfants mineurs, tenus de partir avec lui.

Le montant de l'aide au retour est fixé à 10 000 F et augmenté d'une somme de :

- 10 000 F pour le conjoint, s'il est lui-même chômeur secouru ;
- 5 000 F pour le conjoint, s'il est salarié et pour chaque enfant mineur chômeur secouru ou salarié.

Outre l'aide au retour proprement dite, versée à l'arrivée dans le pays d'origine par l'intermédiaire, soit du régisseur de la mission de l'Office national d'immigration (dans le pays où une telle mission existe), soit du payeur auprès de l'Ambassade de France, le dispositif comporte une indemnité forfaitaire de voyage, calculée en fonction de la composition de la famille et du pays de destination.

Concrètement, on l'a vu, le bilan de l'aide au retour n'est guère favorable puisqu'au 15 septembre 1977, un émigré sur six seulement a répondu positivement.

Le Gouvernement a, en conséquence, décidé d'étendre le bénéfice de l'aide à l'ensemble des travailleurs immigrés justifiant d'une activité salariée en France d'au moins cinq années, étant entendu que les demandeurs d'emplois indemnisés continuent à pouvoir bénéficier de la procédure, quelle que soit la durée de leur présence en France, dans les conditions fixées lors de la mise en place du dispositif.