

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

## AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1979, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME III

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. André MÉRIC,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Robert Schwint, *président*; René Touzet, Jacques Henriet, Bernard Lemarie, Hector Viron, *vice-présidents*; Hubert d'Andigné, Réland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, *secrétaires*; Jean Amelin, Hamadou Barkat *journal*, Jean Béranger, Noël Bernier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonis, Michel Darraa, Jean Desmarest, Guy Durbec, Charles Ferrant, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Jean Gravier, André Joucny, Michel Labèque, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvet, Serge Mathien, Marcel Maury, André Merc, Henri Moreau, Michel Morvigne, Jean Natali, Mme Rolande Perlican, MM. Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Georges Treille, Jean Varkit, Jacques Verneuil.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 560 et annexes, 570 (annexes 42, 43 et 44), 571 (tomes XVI, XVIII, XIX, XX et XXI) et in-8° 79.

Sénat : 73 et 74 (tome III, annexe 33), 75 (tome VIII, 1978-1979).

Loi de finances. — Accidents du travail - Chômage - Démographie - Emploi - Formation professionnelle continue - Travail (Conditions du).

## SOMMAIRE

	Page
Introduction .....	3
Présentation des crédits .....	4
I. — Le dossier noir du chômage .....	9
1. <i>L'aggravation du chômage</i> .....	9
2. <i>Les problèmes de l'indemnisation du chômage et le coût de l'aide à l'emploi</i> .....	14
A. — Situation des chômeurs vis-à-vis de l'indemnisation : des inégalités flagrantes .....	14
B. — Le financement des A.S.S.E.D.I.C. ....	16
C. — Le coût global du chômage .....	18
3. <i>Les résultats de l'action menée</i> .....	22
1° Le bilan du premier Pacte national pour l'emploi des jeunes .....	22
2° Le deuxième Pacte national pour l'emploi .....	26
4. <i>Les nouvelles dispositions en faveur de l'emploi prévues par le Gouvernement</i> .....	32
1° Création d'un fonds spécial d'adaptation industrielle .....	32
2° Création d'emplois d'utilité collective .....	33
3° L'aménagement du temps de travail .....	33
4° La réforme d'indemnisation du chômage .....	34
5° L'amélioration de l'insertion des demandeurs d'emploi dans le marché du travail .....	35
6° L'amélioration des procédures et l'action au niveau régional .....	38
5. <i>La politique menée permet-elle de répondre aux difficultés actuelles?</i> ....	40
II. — La poursuite des objectifs précédemment définis .....	52
A. — <i>La lente et difficile amélioration des conditions de travail</i> .....	52
a) La dégradation des conditions de travail .....	53
b) Les projets gouvernementaux concernant l'amélioration des conditions de travail .....	54

	Pages
<b>B. — La formation professionnelle continue .....</b>	<b>57</b>
1. Bilan global, en 1977, de la formation professionnelle .....	57
2. Les crédits de la formation pour 1979 .....	62
<b>III. — Les problèmes qui demeurent .....</b>	<b>66</b>
A. — <i>L'importance encore trop forte des accidents du travail et des maladies           professionnelles</i> .....	66
B. — <i>L'insuffisance des moyens de l'inspection du travail</i> .....	71
C. — <i>Les difficultés de certaines catégories de travailleurs toujours défavorisés</i> .....	77
1. Les femmes : un droit au travail menacé .....	77
2. Les jeunes : chômage ou déqualification .....	81
3. Les travailleurs immigrés .....	83
<b>IV. — Le problème démographique .....</b>	<b>93</b>
<b>Examen en Commission .....</b>	<b>99</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Les crédits du ministère du Travail ne sauraient être examinés en dehors du contexte économique et social dont ils dépendent étroitement.

Si leur progression atteint, cette année, 40 %, c'est en partie du fait que la situation de l'emploi a continué de se dégrader, les perspectives à court et moyen terme n'étant d'ailleurs guère favorables. Le nombre des demandeurs d'emploi a dépassé 1.300.000 (soit 5,5 % de la population active), les catégories les plus vulnérables étant, comme par le passé, les moins de vingt-cinq ans et les femmes de tous âges et toutes qualifications.

A cette croissance du chômage, ne peut manquer de se lier le problème de plus en plus préoccupant de l'indemnisation des intéressés et du coût global de ce nouveau « fléau » de nos sociétés industrielles. Ne peut-on imaginer que les milliards engloutis à compenser la perte d'un emploi auraient pu être mieux utilisés à créer des emplois durables ou à mieux « partager » le travail. C'est une critique admise maintenant, même dans les milieux gouvernementaux, que le mécanisme de nos aides publiques, directes et indirectes, parce qu'il privilégie la demande plus que l'offre d'emploi est inadapté et incohérent. Une autre politique est-elle possible ? Elle implique à tout le moins une plus grande solidarité nationale.

Mais l'importance du « dossier noir » du chômage ne saurait faire oublier d'autres problèmes.

Le Gouvernement avait, en son temps, défini un certain nombre d'axes directeurs, parmi lesquels l'amélioration des conditions de travail ou le développement de la formation professionnelle.

S'il est injuste de ne pas souligner certaines réalisations, force est de reconnaître que les résultats ne sont pas toujours à la mesure des espérances.

## PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA PARTICIPATION

Le projet de budget du ministère du Travail et de la Participation représentera, en 1979, près de 10 milliards de francs.

Si l'on exclut les crédits de la *section commune* avec le ministère de la Santé et de la Famille, qui retracent notamment les dépenses de personnels et les moyens des services de l'administration centrale, le budget propre du Travail est le suivant :

(En milliards de francs.)

— Dépenses ordinaires .....	9,48
• Titre III : Moyens des services .....	1,225
(personnels des services extérieurs et fonctionnement des services extérieurs) .....	0,411
(subventions diverses de fonctionnement à l'A.N.P.E. et l'A.N.A.C.T. notamment) .....	0,8
• Titre IV : Interventions publiques .....	8,25
— action éducative (dont A.F.P.A.) .....	1,27
— action économique (dont F.N.E.) .....	1,73
— action sociale assistance (dont F.N.C.) ....	4,97
— action sociale prévoyance (migrants) ....	0,27
— Dépenses en capital (Subventions d'investissement - F.P.A. - A.N.P.E.)	
— Crédits de paiement .....	0,192
— Autorisations de programme .....	0,198

Le titre III : « Moyens des services » regroupe essentiellement les charges afférentes aux personnels des services extérieurs (Inspection du travail) et des C.O.T.O.R.E.P., ainsi que les subventions de fonctionnement d'organismes d'études dépendant du Ministère et surtout de l'Agence nationale pour l'emploi et de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

Le titre IV « Interventions publiques » retrace, quant à lui, les crédits alloués aux diverses actions menées en matière de formation, indemnisation du chômage, reconversion, etc.

*Le budget propre du Travail passe, en un an, de 6,93 à 9,67 milliards, soit une progression de 40 % et un doublement en deux ans, croissance liée inévitablement à l'ampleur et à la persistance du chômage.*

Ces crédits, suivant la présentation qui en est faite par le Ministère, sont destinés, d'une part, à faire face aux divers aspects du problème de l'emploi, d'autre part, à poursuivre les actions amorcées par le Gouvernement et concernant l'amélioration des conditions de travail, la revalorisation du travail manuel, l'aide aux handicapés et aux migrants.

## I. — LES CRÉDITS LIÉS A LA SITUATION DE L'EMPLOI

Les mesures en faveur de l'emploi concentrent la plus grosse partie des dépenses, sans représenter la totalité des actions menées en ce sens, puisqu'il faudrait y ajouter les aides à l'aménagement du territoire, les aides aux entreprises en difficultés, etc., qui relèvent d'autres Ministères.

Les moyens mis en œuvre visent d'abord à atténuer les pertes de revenus liées au chômage total ou partiel (crédits du Fonds national de chômage et du Fonds national de l'emploi), à faciliter l'embauche des demandeurs d'emploi (crédits de l'Agence nationale pour l'emploi), à poursuivre les actions de formation professionnelle (subvention allouée à l'Association pour la formation professionnelle des adultes), enfin à améliorer la connaissance des problèmes par le renforcement de structures et d'organismes intéressés.

### a) *Les crédits du Fonds national de chômage (F.N.C.).*

Les crédits du F.N.C. s'élèvent, en 1979, à 4,91 milliards. Ils étaient, pour 1978, à 3,42 milliards auxquels il faut ajouter 475 millions prévus par la loi de finances rectificative ; ils progressent donc de 26 %. Ces crédits recouvrent :

- l'aide publique aux travailleurs privés totalement d'emploi : 4,5 milliards (+ 46,14 %) ;
- la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des A.S.S.E.D.I.C. : 0,149 milliard (+ 46,13 %) ;
- l'indemnisation du chômage partiel : 0,270 milliard (+ 12 %).

Les crédits destinés à des aides diverses, dont ceux réservés aux chantiers de chômage dans les D.O.M., passent à 58 millions (+ 21,2 %).

Malgré cette augmentation évidente, il n'est pas certain que, du fait des difficultés financières des A.S.S.E.D.I.C. que nous analysons plus loin et de l'ampleur persistante du chômage, ces crédits permettent un relèvement substantiel du montant de l'allocation d'aide publique.

*b) Les crédits du Fonds national de l'emploi.*

La dotation du F.N.E. passe, en 1979, de 775 millions de francs à 1,1 milliard, soit un accroissement de 42 %. Elle est destinée à financer des actions de formation et d'insertion professionnelle ainsi que des aides aux salariés privés partiellement d'emploi.

Le remboursement d'une partie des allocations complémentaires versées par les entreprises au titre du chômage partiel représente la plus grande part de ces crédits (343 millions) mais un effort particulier est fait en faveur des contrats emploi-formation (455 millions, soit + 55,7 %) et notamment les contrats emploi-formation dans l'artisanat pour lesquels un crédit spécifique de 15 millions est prévu.

Notons que les actions de formation conventionnées bénéficient de 3,5 millions de mesures nouvelles portant à 62 millions le montant des crédits ouverts à ce titre.

*c) Les moyens de l'Agence nationale pour l'emploi.*

Au titre des dépenses ordinaires, est prévue pour l'A.N.P.E. la création de 250 emplois, dont 90 de prospecteurs placiers et 22 de conseillers professionnels, qui répond au programme d'action prioritaire n° 10, tendant à renforcer l'action publique pour l'emploi. Rappelons que l'an passé, c'est 550 emplois nouveaux qui ont été créés auxquels s'adjoignent 333 vacataires et jeunes recrutés dans le cadre du pacte national pour l'emploi. La subvention de fonctionnement est portée à 760 millions de francs (+ 14,7 %) au titre des dépenses en capital.

L'A.N.P.E. bénéficie de 16,5 millions d'autorisations de programme, dont 6,5 pour les moyens informatiques et 10,10 pour la diversification du réseau, et 16,8 millions de crédits de paiement.

Au total, à la fin de cette année, le nombre des unités ouvertes au public sera de 614 : 25 unités nouvelles sont prévues pour 1979.

Si l'implantation de l'Agence devait se poursuivre cette année, on peut se demander si l'objectif prévu pour 1980, soit 830 unités, ou un point d'implantation pour 23.000 salariés, pourra être atteint. Demeurent enfin incertaines les conséquences, sur cette implantation, de la réforme envisagée de l'Agence, à la suite du rapport de M. Farge.

**d) Les crédits de l'Association pour la formation professionnelle des adultes.**

Ils ne sont, on le sait, qu'un des éléments de l'enveloppe globale de la formation professionnelle, qui relève de plusieurs autres ministères : Agriculture, Education, Industrie, Secrétariat général de la Formation professionnelle, et dont la responsabilité incombe au Secrétaire d'Etat placé auprès du ministre du Travail.

Cette enveloppe s'élève, en 1979, à 6,71 milliards y compris le financement du second pacte pour l'emploi.

Si l'on s'en tient à l'A.F.P.A., le montant de la subvention qui lui est allouée n'augmente que de 14,5 %, augmentation qui devrait permettre la création de 277 emplois, dont 150 d'enseignants.

**e) Les subventions aux organismes chargés de la connaissance de l'emploi.**

Parmi les moyens mis en œuvre pour la défense de l'emploi, peuvent également se situer les crédits permettant l'amélioration de la connaissance de l'emploi :

- renforcement des échelons régionaux de l'emploi et du travail ;
- subvention au Centre d'études de l'emploi (+ 26,30 %).

**II. — LES CRÉDITS LIÉS A LA POURSUITE D' ACTIONS SPÉCIFIQUES DANS LE DOMAINE DU TRAVAIL**

Si l'action en faveur de l'emploi mobilise le plus de moyens, certains crédits demeurent consacrés à des objectifs déjà définis les années passées et que le Gouvernement entend poursuivre :

- l'amélioration des conditions de travail ;
- la revalorisation du travail manuel ;
- l'action en faveur des handicapés et des migrants.

**A. — L'amélioration des conditions de travail et la revalorisation du travail manuel.**

L'effort consenti en ce domaine se traduit essentiellement par :

- les dotations au Fonds pour l'amélioration des conditions de travail, qui s'élèvent à 18,7 millions en autorisations de programme et 7,4 millions en crédits de paiement ;

- l'accroissement de 14,65 % de la subvention allouée à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail ;
- la création de six nouveaux postes de médecins-inspecteurs du travail (soit une augmentation de 20 % des effectifs) ;
- une augmentation des crédits destinés à encourager la formation économique et sociale des travailleurs appelés à exercer des responsabilités syndicales. Notons à cet effet un crédit d'un million destiné au financement de la formation des conseillers prud'hommes ;
- des encouragements aux actions de revalorisation du travail manuel (+ 123,6 % de subventions).

#### B. — Le renforcement des moyens des services extérieurs.

L'effectif des services extérieurs et de la main-d'œuvre (inspection du travail) s'accroît de 243 créations d'emplois dont 30 postes d'inspecteurs et de directeurs adjoints. Huit opérations de relogement des services seront engagées.

#### C. — L'effort en faveur des handicapés.

Il traduit l'application de la loi du 30 juin 1975 qui relève également du ministère de la Santé. Deux mesures essentielles devraient, comme en 1978, intervenir :

- le *reclassement* des travailleurs handicapés. Un crédit de 519 millions est inscrit dont 498 millions pour la garantie de ressources ;
- le développement des C.O.T.O.R.E.P. : 110 emplois nouveaux leur sont attribués, dont 50 sur le budget du Travail.

#### D. — Aide aux migrants.

Un crédit de 274,6 millions de francs est ouvert à cet effet, la mesure la plus importante étant constituée par l'aide au retour volontaire des immigrés.

..

Après avoir examiné succinctement les principaux crédits du budget du Travail, il convient d'étudier plus attentivement les problèmes auxquels ils doivent permettre de faire face.

## I. — LE DOSSIER NOIR DU CHOMAGE

Le Président de la République a récemment déclaré : « La lutte contre le chômage et le soulagement des difficultés de nos compatriotes devront être une préoccupation permanente du Gouvernement. » (1).

La commission des Affaires sociales de la Haute Assemblée considère que cette « préoccupation permanente » doit être également celle du Parlement.

Car l'exécutif et le législatif se trouvent placés devant un dilemme dramatique pour l'avenir du pays :

- ou la montée continue du chômage provoquera à terme des explosions sociales graves dont on ne peut mesurer les conséquences ;
- ou le redressement économique entraînera l'amélioration progressive et rapide du marché du travail.

### 1. L'AGGRAVATION DU CHOMAGE

Malgré des distinctions subtiles entre « vrais et faux chômeurs » (2), il est incontestable que la montée du chômage s'accroît puisque le seuil de 1.300.000 demandeurs d'emploi vient d'être franchi.

— *En données observées, le nombre de demandes s'est élevé à la fin du mois d'octobre à 1.344.100, soit 134.100 de plus que l'an passé (+ 10,9 %) et 60.000 de plus que le mois précédent (+ 4,6 %).*

— *En données corrigées des variations saisonnières, on constate par contre une stagnation de la situation que les services officiels assimilent peut-être rapidement à une « amélioration de tendance ». L'accroissement des demandes « reste inférieur, est-il précisé, à celui que laissait attendre l'évolution saisonnière habituelle, comme l'atteste*

---

(1) Lettre du Président de la République au Premier ministre, en date du 12 octobre 1978.

(2) Voir à ce sujet certaines déclarations officielles selon lesquelles les « vrais chômeurs » ne seraient que les personnes ayant perdu un emploi (soit 600.000) auxquels s'ajoutent les jeunes à la recherche d'un premier emploi.

la baisse en données corrigées » : — 1,7 % (1.214.700 demandes contre 1.235.300 en septembre).

Notons que les nouveaux coefficients de « désaisonnalisation » appliqués depuis le début de l'année ne permettent pas une comparaison fiable avec les années antérieures.

— *Les offres d'emploi diminuent.* En données observées, elles ont été moins nombreuses en octobre (87.000) que le mois précédent (— 7.000, soit — 8,8 %), et moins nombreuses qu'il y a un an (— 22.000, soit — 20,2 %).

En données corrigées, elles ont par contre légèrement augmenté passant de 84.100 à 88.000 (soit + 5,5 %).

Au cours du mois d'octobre, on a enregistré 318.800 inscriptions (— 9,2 % par rapport à septembre) ; 19,7 % émanaient de jeunes de moins de 25 ans, 52,2 % avaient pour cause la perte d'emploi, dont 37.700 licenciements pour cause économique et 30.100 fins de contrat.

La délégation à l'emploi demeure toutefois prudente quant à ses conclusions : elle note que les effets du deuxième pacte sont encore modestes et que l'amélioration de tendance constatée d'un mois sur l'autre reste fragile.

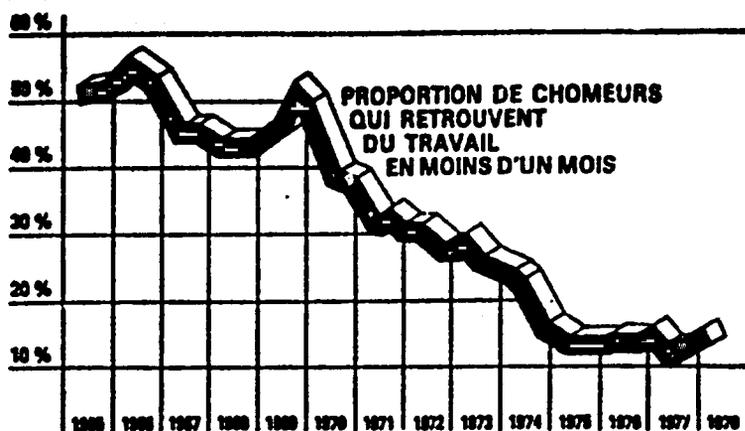
En octobre, l'A.N.P.E. a comptabilisé 259.300 demandes placées ou annulées, soit une hausse de 12,3 % par rapport à septembre. La durée moyenne d'attente n'a été que de quatre-vingt-dix-neuf jours (— 26,7 %). Mais plus de la moitié des 1.344.100 demandeurs d'emploi, étaient, en fin de mois, au chômage depuis plus de trois mois, dont près de 250.000 depuis plus d'un an.

Rappelons qu'en août 1978 :

- 46,5 % des demandeurs d'emploi avaient moins de vingt-cinq ans (dont 62,9 % de femmes) et 14,6 % avaient entre cinquante et cinquante-neuf ans ;
- 25 % des demandes avaient été déposées depuis moins de trois mois, 20,40 % entre six mois et un an, 12,8 % entre un et deux ans, 7,1 % des demandeurs cherchaient un travail depuis deux ans au moins.

*La durée du chômage s'est donc nettement aggravée, puisqu'il y a une dizaine d'années, la moitié des demandeurs retrouvaient du travail moins d'un mois après leur inscription sur les registres du chômage. Aujourd'hui ce taux de satisfaction quasi instantanée n'est plus que de 12 à 15 %.*

Comme le prouve ce graphique, le chômage, qui continue de monter, dure de plus en plus longtemps pour ceux qui en sont les victimes, ce qui contredit certaines récentes déclarations par trop optimistes du Président de la République (1).



Source : Commissariat du Plan.

Personne ne peut contester que le chômage atteint des proportions dramatiques et qu'il risque d'apparaître, par sa permanence et son aggravation, comme un élément structurel indispensable à l'équilibre du système actuel de l'économie.

Si la situation économique et sociale se dégrade, votre commission des Affaires sociales n'ignore pas qu'elle est liée aux nouvelles conditions internationales du marché.

Le désordre monétaire international, notamment les fluctuations du dollar, la croissance des coûts des matières premières importées, le bouleversement des structures industrielles traditionnelles, du fait de la nouvelle division internationale du travail, l'évolution enfin de la démographie et des comportements, sont autant de facteurs qui influent sur notre situation économique et sociale.

Votre Commission, devant la gravité du problème, tient à reconnaître que la crise de l'emploi est trop profonde pour qu'elle puisse être résolue par un coup de baguette magique.

Elle affirme cependant que les sacrifices à consentir à la lutte contre l'inflation, pour assurer le redressement économique et pour la création d'emplois nouveaux et permanents, devraient être également partagés.

(1) cf notamment conférence de presse du 21 novembre 1978.

Elle a conscience qu'il n'est possible de mobiliser les travailleurs et les forces vives du pays que dans la mesure où sera assurée une information objective sur les sacrifices concédés par chaque catégorie sociale pour conjurer la crise, sur les moyens utilisés pour le partage des sacrifices, c'est-à-dire sur la déflation des objectifs économiques et d'un projet social où chacun se reconnaisse et se sente impliqué. Un effort de solidarité lui paraît indispensable.

Le Gouvernement, pour lutter contre la crise, a souligné les mérites de l'économie de marché en régime libéral. L'inflation résulterait des coûts de production et notamment de la hausse des salaires.

Le freinage des coûts salariaux entraînerait inéluctablement une réduction de la demande, c'est-à-dire de la consommation, réduction qui favorisera l'équilibre de la balance du commerce extérieur par la diminution des importations.

La pression sur les coûts salariaux permettrait par ailleurs aux entreprises, libres de leurs prix, de sauvegarder le profit, c'est-à-dire d'avoir la capacité d'investir, de créer de nouvelles unités susceptibles de reconquérir le marché intérieur et des marchés extérieurs ; le développement des exportations permettent alors de relâcher la pression sur les salaires et la demande des ménages.

*La contrepartie du système a pour conséquence inéluctable le chômage.* La réduction de la consommation entraîne la stagnation de la production, qui provoque des licenciements et la disparition des petites et moyennes entreprises les plus touchées par le ralentissement de la demande (1).

Au ralentissement de la croissance s'ajoutent les conséquences du pouvoir quasi discrétionnaire exercé par les détenteurs du capital en matière d'investissements et notamment la stratégie de la division internationale du travail menée par les multinationales qui réduisent les créations d'emploi, les nouveaux modes de gestion de la main-d'œuvre entraînant une mobilité forcée des travailleurs.

Or ce sont les travailleurs les moins qualifiés ou plutôt ceux qui sont jugés tels qui sont le plus souvent victimes de cette instabilité. Celle-ci s'accompagne d'une sélection qui rejette dans une insécurité permanente des catégories de travailleurs qui deviennent de plus en plus difficilement « employables » : jeunes, immigrés, femmes, ouvriers non qualifiés, cadres non diplômés, travailleurs âgés... Le recours croissant par les entreprises, au travail temporaire et aux

---

(1) On constate cette année 14 % de « défaillance » supplémentaires d'entreprises... Au total 0,8 % d'entreprises ont été touchées, particulièrement dans les transports, le bâtiment et l'industrie.

contrats à durée déterminée traduit cette volonté d'adapter le travailleur à un système productif uniquement soucieux de rentabilité. Si la crise actuelle ne crée pas ces phénomènes de « segmentation » du marché du travail, elle les accentue profondément.

Certes, il serait irréaliste d'imaginer une société dans laquelle n'existerait aucun demandeur d'emploi. Du fait de la mobilité nécessaire à tout système de production, du fait de la liberté de choix des individus, il est inévitable qu'à un instant déterminé, des travailleurs quittent le marché du travail. Mais reste à organiser cette parenthèse. Le Gouvernement, incontestablement, s'y est employé.

Pour que sa durée soit courte et indemnisée, pour que ce type de chômage ne concerne pas exclusivement les mêmes catégories d'individus et notamment les jeunes et les femmes, afin que chacun puisse accéder à un emploi stable correspondant à ses aptitudes à l'issue de telles périodes, il a en effet réalisé un effort financier non négligeable. *Mais il est permis de douter de son efficacité.*

### LE CHOMAGE DANS LE MONDE

(En pourcentage de la population active.)

	Moyenne 1962-1973	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Canada .....	5,1	5,6	5,6	7	7,1	8,1	8,6
Finlande .....	2,4	2,5	1,7	2,2	4	6,1	7,1
Espagne .....	2	2,2	2,5	4	5,1	5,7	7,1
Italie .....	3,5	3,7	3,1	6,6	6,6	7,5	6,8
Australie .....	1,6	1,9	2,2	4,4	4,4	5,6	6,2
Etats-Unis .....	4,6	4,7	5,4	8,5	7,5	6,9	6
Royaume-Uni .....	3,1	2,8	2,9	3,1	7	6,9	5,8
FRANCE .....	2,2	2,6	2,7	4,1	4,6	5,2	5,5
Allemagne .....	0,6	0,9	1,5	3,6	3,6	3,6	4
Japon .....	1,2	1,5	1,4	2	2,1	2,1	2,2
Suède .....	2,1	2,5	2	1,6	1,6	1,8	2,1
Norvège .....	2	1,5	1,5	2,5	1,8	1,5	2
Ensemble .....	2,8	3	3,3	5,4	5,4	5,4	5,5

Source : Expansion, octobre 1978.

(Ce tableau reprend les chiffres rendus comparables par les calculs de l'O.C.D.E. La France occupe une position moyenne parmi les grands pays industrialisés.)

## 2. LES PROBLÈMES DE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE ET LE COUT DE L'AIDE A L'EMPLOI

La réforme de l'indemnisation du chômage fait l'objet depuis plusieurs années de propositions de réforme auxquelles notre commission des Affaires sociales n'est pas restée étrangère.

Le système, qui balance entre les mécanismes de l'assistance et ceux de l'assurance, apparaît à la fois complexe et injuste, générateur en outre de frais de gestion excessifs et de lenteur dans le versement des indemnités. Alors qu'il n'assure pas à tous les demandeurs d'emploi un niveau de revenu suffisant, notre régime d'indemnisation s'avère très coûteux globalement.

*Le coût total de l'aide à l'emploi l'est plus encore et avoisine les 40 milliards.*

On connaît les actuels problèmes de trésorerie de l'U.N.E.D.I.C. et les difficultés de négociations des partenaires sociaux. Le blocage apparaît total en cette fin d'année, et aucune des propositions faites de part et d'autre ne paraît réellement satisfaisante.

Une révision complète s'impose donc, qui devrait se situer dans la réforme générale de notre politique d'aide à l'emploi.

### A. — La situation des chômeurs vis-à-vis de l'indemnisation : des inégalités flagrantes.

Les demandeurs d'emploi recensés sont loin d'être tous indemnisés. En septembre 1978 :

- 42,3 %, soit plus de 445.000 personnes, ne percevaient aucune indemnisation ;
- 17,7 % ne percevaient que l'aide publique, soit de 410 F à 495 F par mois ;
- 11,5 % ne bénéficiaient que des allocations spéciales A.S.S.E.D.I.C. (soit 35 ou 40 % du salaire antérieur plafonné à 48.000 F par trimestre) ;
- 14,4 % touchaient à la fois l'aide publique et les allocations spéciales A.S.S.E.D.I.C., soit un revenu représentant en moyenne 50 à 60 % de leur salaire ;
- 14,1 % touchaient l'allocation supplémentaire d'attente (90 % du salaire plafonné à 16.000 F par mois).

Au total, 58 % seulement des demandeurs percevaient peu ou prou une compensation, mais 60 % ne touchaient rien ou moins de 500 F par mois, du fait des conditions encore trop restrictives prévues pour le bénéfice des prestations, soit qu'il s'agisse de « primo-demandeurs », soit qu'il s'agisse de chômeurs de longue durée ne pouvant plus prétendre aux allocations A.S.S.E.D.I.C. ou voyant leurs allocations d'aide publique frappées d'abattement.

*Seuls 30 % de chômeurs s'avèrent réellement indemnisés mais pour une durée qui ne saurait dépasser un an.*

D'une façon générale, on peut valablement estimer que les conditions d'attribution de l'allocation d'aide publique et de l'allocation spéciale A.S.S.E.D.I.C. (cf. annexe 1), devraient être harmonisées et mériteraient d'être revues afin de tenir compte de situations particulièrement dramatiques (1).

Il s'avère que ce sont souvent les demandeurs d'emploi les plus défavorisés qui ne peuvent justement prétendre à indemnisation : jeunes sans formation, veuves ou femmes divorcées n'ayant jamais travaillé et démunies de ressources, chômeurs privés d'emploi depuis plus d'un an, etc. Les exigences en matière de durée d'activité antérieure, de plafond de ressources, de durée du chômage ne trouvent plus guère aujourd'hui de justification réelle. *La situation peut être d'autant plus dramatique que le pouvoir d'achat des bénéficiaires des indemnisations diminue depuis dix ans.*

Alors que l'allocation journalière d'aide publique représentait en 1967 51,3 % du S.M.I.C., elle n'atteint plus aujourd'hui que 26 % de celui-ci. De ce fait, le total de l'allocation minimale A.S.S.E.D.I.C. (31,91 F au 2 octobre 1978) et de l'aide publique (16,50 F depuis le 20 février 1978), soit 48,41 F, est tombé de 103,7 % du S.M.I.C. à 76 %.

Cette diminution relative de l'aide publique traduit un *désengagement progressif de l'Etat* en matière d'indemnisation du chômage qui n'est pas étranger aux difficultés actuelles que connaît le régime de l'U.N.E.D.I.C.

---

(1) Voir à ce sujet le rapport de MM. Bloch-Lainé et Janicot sur le bilan des aides à l'emploi.

## B. — Le financement des A.S.S.E.D.I.C.

Les difficultés de trésorerie de notre système conventionnel proviennent de divers facteurs.

### 1° *L'accroissement du nombre des chômeurs et l'amélioration de la protection du revenu des inactifs.*

Alors qu'en cinq ans le nombre des demandeurs d'emploi s'est globalement multiplié par trois, ont été prises un certain nombre de mesures tendant à améliorer la protection financière accordée aux salariés et qui se sont trouvées mises à la charge du régime interprofessionnel. On ne citera que la loi du 27 décembre 1973 créant un régime d'assurance en cas de règlement judiciaire ou de liquidation des biens, permettant de garantir aux salariés le paiement de leurs créances de salaires, ou encore l'institution, par l'accord du 27 mars 1972, de la garantie de ressources, généralisée le 13 juin 1977, enfin l'institution, par l'accord du 14 octobre 1974, de l'allocation supplémentaire d'attente.

Au total, le nombre des bénéficiaires de l'U.N.E.D.I.C. s'est accru deux fois plus vite que le nombre de demandeurs d'emploi. Parmi eux, les bénéficiaires de l'A.S.A. sont de plus en plus nombreux tandis que l'extension de la préretraite entraîne de nouvelles charges.

### 2° *Diminution relative de la contribution de l'Etat.*

Si la contribution de l'Etat dans l'indemnisation du chômage n'a cessé globalement de s'accroître, passant, de 1973 à 1977, de 0,3 milliard à 4 milliards (soit, à francs constants, un triplement en cinq ans) elle a diminué relativement à l'effort consenti par le régime interprofessionnel qui, en cinq ans, a quadruplé et représentait plus de dix milliards en 1977, près de 17 en 1978.

Ce transfert de charges au détriment de l'U.N.E.D.I.C., déjà dénoncé par l'inspection générale des Affaires sociales dans ses rapports de 1975 et 1976 et par le récent rapport Bloch-Lainé de juin 1977, aboutit à laisser, en 1977, à l'U.N.E.D.I.C. et aux A.S.S.E.D.I.C. près des deux tiers de la charge globale de l'indemnisation du chômage total, alors qu'il y a neuf ans, le régime interprofessionnel n'en supportait que la moitié. La disproportion sera plus grande encore en 1978 et 1979.

L'Etat joue donc un rôle décroissant dans la protection des revenus des salariés privés totalement d'emploi.

	Sommes payées A.S.S. (1)	Sommes payées A.P. (2)	Total A.S.S. + A.P.	Pourcentage A.P./A.S.S.	Pourcentage A.P./A.S.S. + A.P.
1969 .....	625	338,2	963,7	54,2	35,2
1970 .....	722,4	336,1	1.058,5	46,5	31,8
1971 .....	932,4	411,1	1.343,5	44,1	30,6
1972 .....	1.250,9	511,8	1.762,7	40,9	29
1973 .....	1.617,8	567,4	2.185,2	35,1	26
1974 .....	2.426,1	793,3	3.219,4	33	24,8
1975 .....	5.985,8	1.830,4	7.816,2	30,5	23,4
1976 .....	8.295,4	2.623,7	10.919,1	32	24
1977 .....	10.731	3.439	14.270	32	24

(1) A.S.S. : Allocations versées par l'U.N.E.D.I.C.

(2) A.P. : Allocations publiques versées par l'Etat.

Source : U.N.E.D.I.C. et rapport Bloch-Lainé - Janicot, juin 1978.

Le coût global pour la collectivité n'en continue pas moins de s'accroître dans des proportions alarmantes, en même temps que se pose le délicat problème du financement du régime conventionnel.

### 3° La trésorerie de l'U.N.E.D.I.C.

On sait que des négociations sont actuellement en cours pour trouver une solution aux difficultés financières que rencontre notre système conventionnel.

Le régime d'assurance chômage serait en état de rupture de trésorerie à la mi-janvier. 2 milliards seraient à trouver immédiatement.

Une réforme s'impose. Des propositions sont faites de part et d'autre mais les discussions ne paraissent pas près d'aboutir.

Les représentants patronaux s'opposent à toute augmentation du taux de la cotisation versée aux A.S.S.E.D.I.C. et qui est actuellement de 3 % des salaires sous plafond (2,4 % pour la part patronale, 0,6 % pour les salariés). Certains syndicats demandent au contraire que le taux soit porté à 3,5 %. Mais, aux appels conjugués des partenaires sociaux, qui réclament un fort relèvement de l'aide publique, le Gouvernement répond qu'un accroissement de cette aide ne soulagerait que peu la trésorerie de l'U.N.E.D.I.C., beaucoup

de sous-emplois ne relevant pas du régime d'assurance chômage complémentaire (1).

Pour combler les « déficits » prévisibles dans le courant du premier semestre 1979, est envisagée, outre des prêts de la Caisse des dépôts, l'institution d'une taxe de 10 % sur les heures supplémentaires, supportée à égalité par les employeurs et les salariés et versée à l'U.N.E.D.I.C.

Mais c'est la réforme des modalités mêmes du régime d'indemnisation qui est présentement discutée afin d'aboutir à de moindres inégalités et à une meilleure répartition des prestations.

Elaboré au moment où la crise économique paraissait passagère, notre système d'indemnisation peut sembler inadapté à l'aggravation persistante du chômage. D'aucuns lui reprochent de ne pas suffisamment inciter à la recherche d'un emploi. D'autres, de coûter plus cher à la collectivité que la création d'emplois durables.

Les idées émises touchent essentiellement à la révision de l'allocation supplémentaire d'attente dont la diminution par plafonnement ou dégressivité permettrait d'améliorer les allocations versées aux autres catégories de chômeurs. Mais, à ce jour, aucune proposition, si ce n'est un relèvement des allocations A.S.S.E.D.I.C. à 45 %, n'a encore réuni l'adhésion de tous les partenaires sociaux.

Si un large accord existe sur le diagnostic du mal, il n'en est pas de même, on le voit, lorsqu'il s'agit de prescrire des remèdes.

### C. — Le coût global du chômage.

D'une façon générale et hors même cette question délicate du financement du régime d'assurance chômage, il est incontestable que le *coût total de l'action en faveur de l'emploi est énorme*. Reste à savoir — et on peut en douter — si les sommes en jeu sont bien utilisées.

Divers chiffres peuvent être avancés :

• L'indemnisation elle-même atteindra, en 1978, si l'on comptabilise l'ensemble des prestations versées, 22 milliards, dont plus de 17 payés par l'U.N.E.D.I.C. et près de 5 par l'Etat. Il faut ajouter à cette somme les répercussions directes et indirectes du chômage (dues notamment à la diminution du revenu des chômeurs)

---

(1) Pour le ministre du Travail, si l'Etat injectait 1 milliard de francs dans l'aide publique, 400 millions reviendraient à l'U.N.E.D.I.C. Pour l'U.N.E.D.I.C., au contraire, si l'aide publique passait de 16,50 F à 24 F par jour, soit une charge pour l'Etat de 1,2 milliard, c'est 0,9 milliard qui serait économisé par l'U.N.E.D.I.C. (Cf. *Le monde* 28 septembre 1978).

sur les ressources fiscales, les budgets de la Sécurité sociale, des Collectivités locales et de l'Aide sociale. Elles sont difficilement évaluables, mais, à l'évidence, très importantes, ne serait-ce que pour la Sécurité sociale. Si l'on se rappelle que l'ensemble des cotisations sociales (part patronale et ouvrière) représente au moins 35 % du salaire, c'est 35 % de la masse salariale, qui auraient dû être versés au million 300 mille chômeurs, qui échappent aux recettes du budget social de la nation.

Mais il faut aussi ajouter l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'emploi directement liées à la crise et qui apparaissent précisément dans le budget du Travail mais non exclusivement : subventions à l'Agence nationale pour l'emploi, dépenses de formation pour les « primo-demandeurs », coût des pactes pour l'emploi des jeunes (5 milliards pour le premier, 2,5 pour le second), aides diverses à l'emploi, qu'il s'agisse du maintien d'emplois menacés, de la promotion d'emplois nouveaux, des aides à la conversion (toutes aides qui ressortent des budgets de l'Industrie, de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, etc.).

En plus des crédits qui apparaissent dans le budget, au titre de plusieurs ministères, il faudrait également comprendre certains prélèvements opérés sur les entreprises et qui sont utilisés pour mener ces mêmes actions : taxe d'apprentissage, fraction de la participation obligatoire à la formation consacrée au financement des pactes pour l'emploi, etc.

La somme totale qui rendrait compte de l'effort de solidarité nationale autour de la défense de l'emploi, difficilement comptabilisable, est donc très importante.

Le chiffre de 38 milliards a été récemment avancé par le ministre du Travail pour l'année 1978, s'agissant des dépenses publiques. Il est en-dessous de la vérité quant au coût global et sera nécessairement plus élevé en 1979.

Si l'on prenait en considération les sommes consacrées depuis 1974 à ce même objectif, on constaterait l'ampleur des crédits consacrés par la nation à la lutte pour l'emploi.

*Il ne s'agit point de critiquer cette mobilisation financière, la priorité de toute politique économique et sociale étant d'assurer à chacun un emploi. Mais on doit s'interroger sur l'efficacité des actions menées et sur la possibilité d'une autre politique.*

Un rapport récent de MM. Bloch-Lainé et Janicot qui analyse le bilan des aides publiques directes et indirectes à l'emploi (dépenses d'indemnisation du chômage, crédits de la formation professionnelle destinés aux primo-demandeurs, et aux travailleurs privés d'emploi, aides à la mobilité et à la conversion, aides à la création d'emplois) est très critique à cet égard. Il a amené le ministre du Travail à envisager la création d'une commission des comptes de l'emploi.

Globalement il note que *l'Etat dépense davantage en faveur de l'inactivité qu'au profit de l'emploi, il agit plus sur la demande que sur l'offre de travail, il accompagne davantage qu'il n'intervient.*

« L'Etat apparaît comme le gestionnaire privilégié de l'insécurité de l'emploi. En ce sens, il prend en charge les conséquences sociales de la crise, sans intervenir de façon privilégiée, en aval, au niveau de la création d'emploi... La responsabilité de créer des emplois dans le secteur productif non public reste aux entreprises. L'Etat ne franchit les portes de ces dernières que lorsqu'elles se révèlent incapables de gérer seules la « sécurité de l'emploi ».

Parmi les quatre objectifs qui devaient, selon les rapporteurs, être ceux d'une politique active et volontariste :

- la compensation des pertes de revenus dues au chômage ;
- l'amélioration et l'adaptation de la formation ;
- le maintien des emplois menacés ;
- la création d'emploi ;

aucun n'a été pleinement assuré.

S'agissant des dépenses de formation, le même rapport souligne le déséquilibre entre les actions menées en faveur des jeunes et celles en faveur des adultes. Elles ont pu diminuer le nombre des jeunes chômeurs, mais elles ont « renforcé — en l'institutionnalisant — le phénomène de précarisation de certains emplois ».

Quant à l'indemnisation du chômage partiel, loin d'apparaître comme un régime d'aide temporaire aux entreprises confrontées à des difficultés conjoncturelles, elle n'est que l'un des moyens dont dispose la puissance publique pour accompagner la reconversion naturelle de l'appareil individuel français. Enfin est dénoncée l'utilisation insuffisamment volontariste des aides à la promotion de l'emploi. L'ensemble de ces aides aurait davantage contribué à renforcer certains handicaps de notre structure industrielle, qu'aider à les surmonter.

Nous partageons l'ensemble des critiques émises que les résultats des actions menées confirment largement.

**ANNEXE**

**CONDITIONS GENERALES D'ATTRIBUTION DE L'ALLOCATION D'AIDE PUBLIQUE  
ET DE L'ALLOCATION SPECIALE ASSEDIC**

	Aide publique	Allocation spéciale Assedic
<i>Conditions générales d'ouverture</i> .....	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Etre salarié (exception : jeunes sous certaines conditions de diplôme et de durée d'inscription ; jeunes soutiens de famille ; apprentis ; travailleurs intellectuels non salariés ; dockers occasionnels ; marins de commerce ; détenus libérés).</li> <li>— Justifier de cent cinquante jours ou de mille heures de travail salarié effectif au cours des douze mois précédant l'inscription comme demandeur d'emploi.</li> <li>— Avoir perdu involontairement son emploi (licenciement ou démission pour motif légitime).</li> <li>— Etre âgé d'au moins de soixante-cinq ans.</li> <li>— Etre inscrit à la section locale de l'A.N.P.E. ou à défaut à la mairie de sa résidence.</li> <li>— Ne pas être chômeur saisonnier à moins de prouver que l'état de chômage a un caractère exceptionnel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Etre salarié.</li> <li>— Au cours des douze mois précédant la cessation d'activité pour rupture de contrat de travail : avoir appartenu pendant quatre-vingt-onze jours à une ou plusieurs entreprises entrant dans le champ d'application du régime ; avoir effectué dans de telles entreprises cinq cent vingt heures de travail.</li> <li>— Etre privé d'emploi soit par suite de licenciement soit par suite de démission fondées sur motif légitime.</li> <li>— Etre âgé de moins de soixante-cinq ans.</li> <li>— Etre inscrit à la section locale de l'A.N.P.E. ou à défaut à la mairie de sa résidence.</li> <li>— Ne pas être considéré comme chômeur saisonnier.</li> <li>— Etre physiquement apte à l'exercice d'un emploi.</li> </ul>
<i>Montant des allocations à 3 mois</i> .....	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Taux majoré de 16,50 F par jour + 6,60 F par personne à charge (après un délai de carence de 3 jours).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 35 % du salaire journalier moyen de la période de référence de trois mois (1) précédant le dernier jour de travail plus une majoration de 15 % (2) :</li> <li>• taux majoré minimum des allocations journalières = 31,91 F ;</li> <li>• taux majoré maximum des allocations journalières = 213,33 F.</li> </ul>
<i>4 mois à 1 an</i> .....	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Nécessité de ne pas dépasser un certain plafond de ressources fixé par le ministre du Travail.</li> <li>— Allocation minorée de 15,20 F par jour + 6,60 F par personne à charge.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 35 % du salaire journalier moyen de la période de référence de trois mois précédant le dernier jour de travail :</li> <li>• taux normal minimum des allocations journalières = 27,75 F ;</li> <li>• taux normal maximum des allocations journalières = 186,67 F.</li> </ul>
<i>Après 1 an</i> .....	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Nécessité de ne pas dépasser un certain plafond de ressources.</li> <li>— Réduction de 10 % par année supplémentaire d'indemnisation (dans la limite de 30 % pour les allocataires atteignant l'âge de cinquante-cinq ans). Celle-ci ne s'applique pas aux travailleurs perdant leur emploi après cinquante-cinq ans.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Suppression de l'allocation spéciale Assedic sauf pour les allocataires de cinquante à cinquante-cinq ans (suppression au bout de six cent neuf jours) et de cinquante ans et plus (suppression au bout de sept cent trente jours).</li> </ul>

**Le montant total journalier des allocations publiques et Assedic ne peut excéder 90 % du salaire journalier de référence ou 95 % si une ou plusieurs majorations de l'aide publique est versée.**

(1) Le salaire trimestriel de référence ne peut être supérieur au quart du plafond annuel de calcul des cotisations au régime de retraite des cadres.  
(2) Depuis le 22 avril 1974, cette majoration est également applicable :

- aux 182 premières allocations journalières lorsque l'intéressé est âgé de cinquante ans au moins et de moins de cinquante-cinq ans à la date de la rupture du contrat de travail ayant ouvert des droits aux allocations ;
- aux 363 premières allocations journalières lorsque l'intéressé est âgé de cinquante-cinq ans au moins et de moins de cinquante-huit ans lors de la rupture de son contrat de travail ;
- aux 730 premières allocations journalières lorsque l'intéressé est âgé de cinquante-huit ans au moins lors de la rupture de son contrat de travail.

### 3. LES RÉSULTATS DE L'ACTION MENÉE

L'action entreprise par les pouvoirs publics s'articule essentiellement autour des deux « pactes ». Ce plan d'urgence en faveur des jeunes s'inscrit toutefois dans un dispositif plus large qui vise notamment à libérer des emplois (aide au retour, extension de la garantie de ressources, congé parental, etc.) et à améliorer la formation et l'insertion des « primo-demandeurs ».

#### 1° Le bilan du premier Pacte national pour l'emploi des jeunes.

D'après les informations fournies par le ministère du Travail et de la Participation, près de 550.000 jeunes auraient bénéficié des possibilités offertes par ce premier pacte dans le cadre de la loi n° 77-704 du 5 juillet 1977.

Le bilan se traduisait ainsi :

- plus de 338.000 *jeunes* (soit près des deux tiers) ont bénéficié, grâce aux exonérations de cotisations patronales, de *contrats d'embauche ferme ou de contrats d'apprentissage*, devant entraîner dans la plupart des cas un recrutement définitif.
  - contrat d'apprentissage : 108.271 ;
  - embauche des jeunes autres qu'apprentis : 229.949 (dont 26.354 contrats emploi-formation).

Soulignons que le développement non négligeable des contrats d'apprentissage apporte la preuve qu'il peut représenter un apport sérieux à la solution des problèmes de l'emploi.

- plus de 214.331 jeunes ont utilisé la formule des stages, soit 38,8 % du total :
  - soit des stages pratiques : 145.679 (68 %) ;
  - soit des stages de formation : 68.652 (32 %) (à l'exception des stages A.F.P.A.).

Globalement, le pacte pour l'emploi a concerné davantage les jeunes gens que les jeunes femmes. Près de 72 % des embauches réelles, et plus de 53 % des stages ont bénéficié à des hommes, alors qu'on le sait, le chômage des moins de vingt-cinq ans touche pour 65 % des jeunes filles.

**BILAN, PAR RÉGION, DES EMPLOIS POURVUS DANS LE CADRE  
DU PACTE NATIONAL POUR L'EMPLOI**

(Source : liaisons sociales 41/78 du 17 mai 1978.)

Région	Nombre d'exonérations de cotisations sociales		Nombre de stages		Contribution des régions au pacte national pour l'emploi (2)		
	Apprentis	Jeunes autres que les apprentis (1)	Entrées en stage pratique en entreprises	Stages de formation sauf stages A.F.P.A.	Exonérations sociales autres jeunes non apprentis	Entrée en stage pratique entreprises	Effectifs salariés au 31-12-76
Ile-de-France .....	12.043	38.295	14.185	13.410	16,7	9,7	26,8
Champagne-Ardenne .....	2.496	5.756	3.641	1.177	2,5	2,5	2,5
Picardie .....	3.216	6.955	3.752	3.752	3	2,6	3
Haute-Normandie .....	3.255	7.262	3.323	1.984	3,2	2,3	3,4
Centre .....	5.340	11.475	4.491	4.136	5	3,1	3,9
Nord-Pas-de-Calais .....	4.600	15.500	12.294	4.800	6,7	8,4	7,1
Lorraine .....	4.907	11.082	7.638	3.337	4,8	5,2	4,4
Alsace .....	5.401	9.638	5.424	1.474	4,2	3,7	3,1
Franche-Comté .....	2.022	7.707	2.034	808	3,4	1,4	2,2
Basse-Normandie .....	3.843	5.745	3.239	1.467	2,5	2,2	2,1
Pays-de-la-Loire .....	10.095	15.625	8.154	3.023	6,8	5,6	4,8
Bretagne .....	5.864	11.859	8.599	2.768	5,2	5,9	3,4
Limousin .....	1.438	3.394	2.468	408	1,5	1,7	1
Auvergne .....	3.560	6.216	4.552	1.753	2,7	3,1	2,1
Poitou-Charentes .....	5.473	7.046	5.526	1.527	3,1	3,8	2,2
Aquitaine .....	6.853	8.853	11.998	2.916	3,8	8,2	3,8
Midi-Pyrénées .....	4.625	8.796	7.847	3.922	3,8	5,4	3
Bourgogne .....	3.539	7.822	3.138	2.311	3,4	2,2	2,7
Rhône-Alpes .....	7.865	22.976	12.229	4.309	10	8,4	10,2
Languedoc-Roussillon .....	3.573	5.230	8.909	3.556	2,3	6,1	2,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur .....	8.002	12.539	10.607	4.808	5,5	7,3	6,2
Corse .....	261	178	1.631	1.006	0,1	1,1	
<b>Ensemble .....</b>	<b>108.271</b>	<b>229.949</b>	<b>145.679</b>	<b>68.652</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(1) Dont la grande majorité des 26.354 contrats « emploi-formation » pour qui a été demandée l'exonération des charges sociales.

(2) Répartition (en %) des nombres d'exonération (229.950) ou de stages (145.700) à comparer à la répartition (en %) des effectifs de salariés du secteur privé occupés dans la région (total France entière 13.380.300 salariés).

**CONTRIBUTION DES BRANCHES D'ACTIVITÉ  
AU PACTE NATIONAL POUR L'EMPLOI**

	Exonérations des charges sociales (Jeunes autres qu'apprentis)	Entrées ou stages pratiques d'entreprise	Répartition (%) des effectifs salariés
Pêche, agriculture .....	30	38	4
Combustibles minéraux .....	»	1	»
Pétrole, gaz naturel .....	1	3	3
E.D.F.-G.D.F. ....	1	2	2
Extr. minerais .....	1	2	2
Sidérurgie .....	7	8	21
Verre, céramique .....	14	14	20
Industrie chimique .....	9	12	25
Fonderie, travail des métaux .....	40	25	38
Construction mécanique .....	46	30	44
Automobile .....	36	14	40
Construction navale aéronautique .....	5	5	13
Construction électrique .....	49	27	45
Industrie agricole alimentaire .....	33	32	40
Textile artificiel .....	»	»	2
Textile naturel .....	17	21	27
Cuir, chaussure .....	8	9	9
Habillement .....	25	32	22
Bois, ameublement .....	28	20	16
Papier-carton .....	6	4	11
Imprimerie, édition .....	10	13	16
Caoutchouc .....	8	4	9
Matières plastiques .....	8	7	9
Industries diverses .....	9	9	9
Bâtiment, travaux publics .....	179	92	122
Commerces gros .....	53	65	66
Intermédiaires .....	5	6	7
Commerces détails .....	105	149	85
Réparation automobile .....	55	43	24
Restaurants, hôtels .....	39	37	27
Transports .....	17	25	35
Télécommunications .....	1	1	»
Services entreprises .....	55	87	63
Hygiène, domestique .....	25	32	21
Assurances, banques .....	22	27	39
Enseignement, spectacles .....	41	74	81
Non précisé .....	9	32	4
<b>Ensemble .....</b>	<b>(1) 1.000</b>	<b>(2) 1.000</b>	<b>(3) 1.000</b>

(1) Répartition (%) des 229.950 exonérations des charges sociales pour les jeunes autres qu'apprentis.

(2) Répartition (%) des 145.700 stages pratiques d'entreprise.

(3) Répartition (%) des 15.380.000 salariés occupés dans les différentes branches d'activité.

Soulignons également, comme le précisent les tableaux ci-joints, que la majorité des embauches ont eu lieu dans le secteur industriel, la majorité des stages dans le tertiaire, que les régions qui ont le plus profité du pacte ont été pour l'essentiel les plus structurellement faibles, à savoir celles de l'ouest et du sud de la Loire, enfin que l'utilisation massive du dispositif a été le fait des entreprises de moins de 50 salariés, dans des branches les moins capitalistiques, souvent les moins aptes à aider la France à soutenir la concurrence internationale. *Il est important de souligner que la partie la plus dynamique des interventions de l'Etat en matière d'emploi se développe, il faut le regretter, dans les secteurs, branches et régions les moins porteurs d'avenir.*

• Notons à l'issue de ce bilan le *coût du pacte*.

D'après les déclarations faites, notamment à Toulouse par le ministre du Travail et de la Participation, il serait de 7 milliards, 5 à la charge de l'Etat, 2 à la charge des entreprises.

En ce qui concerne le coût pour l'Etat, il s'analyse globalement ainsi pour l'essentiel :

- 1,5 milliard d'exonérations ;
- 1,8 milliard de rémunérations des stagiaires ;
- 0,5 milliard pour la formation des stagiaires en formation ;
- 0,16 milliard pour les contrats emploi-formation ;
- 0,4 milliard pour les vacataires de la fonction publique.

• *L'impact sur le chômage.*

Le succès plus important que prévu du pacte lui-même et notamment des stages pratiques est indéniable. Reste à savoir si le chômage, et notamment le chômage des jeunes, s'est trouvé diminué d'autant.

Toutes les analyses visant à mesurer l'incidence du premier pacte sur le chômage, s'accordent pour estimer à 100.000 environ la baisse du nombre des demandeurs d'emploi qui lui est consécutive. A la fin de l'année 1977 une baisse de 10 % du nombre des chômeurs lui est en effet imputable. Il paraît toutefois légitime de s'interroger sur son caractère durable.

Les stages ne sauraient à l'évidence être assimilés à des embauches définitives même si 60 % des chefs d'entreprise ont déclaré en recrutant des stagiaires « avoir l'intention de les conserver à l'issue du stage ».

Mais il est difficile de mesurer avec précision le nombre réel d'embauches *durables* des stagiaires, voire même des jeunes recrutés

par contrat avec exonération. La distinction entre des embauches qui auraient eu lieu de toute façon pendant la période, des embauches qui auraient lieu hors période et des embauches qui n'auraient pas eu lieu, n'est guère facile en effet.

Même si les stages pratiques paraissent avoir efficacement contribué sur le plan quantitatif à l'objectif d'insertion professionnelle des jeunes, d'un point de vue qualitatif la formule a soulevé des réserves sur deux plans, celui du statut des stagiaires et celui de l'utilisation de cette mesure par les entreprises, qui n'ont souvent pas distingué entre une embauche avec exonération ou le recrutement d'un stagiaire, d'ailleurs non comptabilisé dans les effectifs. La baisse du chômage a pu ainsi être simultanée avec une baisse de l'emploi. Il est même regrettable que ce soient les secteurs et les régions qui connaissent le plus de difficultés, qui aient privilégié les stages pratiques.

On peut aussi s'interroger sur l'effet de la baisse constatée du chômage des moins de vingt-cinq ans sur le chômage des adultes. En fait aucune donnée ne permet, semble-t-il, d'affirmer qu'il y a eu, ou non, déplacement du chômage. Enfin un des effets non recherchés du pacte a sans doute été, tous les observateurs le constatent, le renforcement de la précarisation de l'emploi des jeunes.

Même si cette première action a paru apporter des résultats quantitativement non négligeables, il ne pouvait être question, compte tenu notamment de son coût, mais également de certaines critiques formulées à son encontre, de la reconduire à l'identique.

Tirant la leçon de l'expérience, le Gouvernement devait proposer au Parlement en juin dernier, un pacte « bis » moins onéreux et moins avantageux pour les entreprises, mais qui tenait compte de deux recommandations fréquemment émises par les observateurs sociaux : rendre plus souple et plus attrayante la formule des contrats emploi-formation, mais plus rigoureuse par contre et plus sélective celle de l'habilitation et du contrôle des stages pratiques.

## 2° Le deuxième Pacte national pour l'emploi

(loi n° 78-698 du 6 juillet 1978).

Le pacte « bis » pour l'emploi est donc la reconduction « aménagée » du premier pacte national. Il s'agit selon les termes mêmes du ministre du Travail « d'un dispositif transitoire, volontairement dégressif par rapport aux mesures mises en œuvre l'année précédente et qui sera relayé par une série d'actions structurelles en faveur de l'emploi. »

Il s'analyse en quatre mesures essentielles :

- la prise en charge par l'Etat des cotisations patronales de sécurité sociale, à 50 % pour les petites et moyennes entreprises qui créent des emplois pour des jeunes ou des femmes seules, entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1979 ; à 100 % pour l'embauche d'apprentis ;
- le maintien des stages pratiques en entreprise avec quelques modifications, mais réservés par contre aux emplois manuels ;
- la reconduction des stages de formation professionnelle et leur ouverture à certaines catégories de femmes seules ;
- la poursuite et la simplification des contrats emploi-formation.

Le pacte « bis » veut privilégier l'aspect qualitatif de l'insertion professionnelle en mettant l'accent sur une formation réellement dispensée et profitable aux jeunes. Financièrement il amorce un processus dégressif qui devrait déboucher sur un retour à la normale dans quelques années.

Les modalités du second pacte apparaissent au total d'une portée plus restreinte : prise en charge partielle des cotisations, durée des stages plus courte, période de formation abrégée, rémunération des stagiaires diminuée.

a) *L'exonération des cotisations sociales.*

Elle est donc reconduite mais d'une manière plus sélective. Elle ne concerne que les seules entreprises de moins de 500 salariés et de moins de 100 millions de chiffre d'affaires, embauchant du personnel supplémentaire, à l'exclusion du simple remplacement de personnel. Deux catégories distinctes ouvrent droit à la prise en charge de 50 % des cotisations patronales : les jeunes de moins de vingt-six ans et les femmes seules sans emploi.

Parmi les jeunes, peuvent en bénéficier :

- ceux de seize à dix-huit ans qui ont achevé un cycle complet de l'enseignement technologique ;
- ceux de dix-huit à vingt-six ans qui auront depuis moins d'un an cessé leurs études, apprentissage, stage de formation ou service national actif ;
- ceux ayant bénéficié d'un stage au titre du précédent pacte et qui auront été embauchés à partir du 1<sup>er</sup> juin 1978.

L'embauche des femmes sans condition d'âge, quant à elle, n'ouvre droit à exonération qu'à condition qu'il s'agisse de femmes sans emploi, qui sont depuis moins de deux ans veuves, divorcées, séparées judiciairement, célibataires avec au moins un enfant ou bénéficiaires de l'allocation de parent isolé.

Notons que les mesures *particulières concernant l'apprentissage* sont reconduites, toutes les entreprises ou artisans étant concernés sans condition d'effectif ou de chiffre d'affaires, l'exonération étant totale, pour une durée de *un an*.

L'exonération partielle devrait bénéficier à environ 150.000 personnes en 1978 et 1979 pour un coût total de 750 millions. L'exonération totale des apprentis, quant à elle, pourrait concerner 120.000 jeunes en 1978, autant en 1979, pour un coût d'environ 150 millions.

#### b) *Les stages pratiques.*

Leur reconduction s'accompagne de conditions plus rigoureuses, afin d'accentuer leur caractère d'insertion professionnelle, de « responsabiliser » financièrement les entreprises et de « moraliser » les stages.

Seules les activités à caractère manuel sont concernées, les entreprises devant par ailleurs répondre à certaines conditions d'habilitation.

Les stages sont ouverts aux deux mêmes catégories : jeunes sans emploi de dix-huit à vingt-six ans et femmes seules sans emploi.

La durée des stages est limitée à quatre mois au lieu de six et huit mois comme l'an passé. Une durée minimale de 120 heures de formation est prévue, les stagiaires recevant une indemnité dont le versement est assuré au moins mensuellement par l'entreprise et dont le montant correspond à 90 % du S.M.I.C., 70 % étant remboursés par l'Etat et 20 % restant à la charge de l'entreprise.

Notons que les employeurs pourront en outre imputer dans la limite de 0,1 % des salaires, sur le montant de la participation obligatoire à la formation, une somme forfaitaire de 1.650 F par stagiaire.

Soulignons enfin un renforcement du contrôle des stages par le biais notamment d'une consultation du comité d'entreprise ou à défaut, des délégués du personnel sur les conditions de leur déroulement.

La mesure concernerait 50.000 bénéficiaires en 1978, autant en 1979. Le coût total pour l'Etat serait de 400 millions.

#### c) *Les stages de formation professionnelle.*

Ils sont également reconduits sous réserve de quelques aménagements. Ils sont ouverts aux jeunes sans emploi de seize à vingt-six

ars et aux mêmes catégories de femmes seules (veuves, divorcées, célibataires assurant la charge d'au moins un enfant, etc.) dans le but de faciliter au maximum leur réinsertion professionnelle.

Leur durée est réduite à six mois comportant 800 heures de formation, les stagiaires de moins de dix-huit ans bénéficiant d'une rémunération égale à 25 % du S.M.I.C., ceux de plus de dix-huit ans et moins de vingt-six ans, d'une rémunération égale à 75 % du S.M.I.C. et les femmes seules recevant une indemnité égale à 90 % du S.M.I.C.

d) *Les contrats emploi-formation.*

C'est une des mesures dont l'efficacité est jugée la plus grande, puisque la quasi-totalité des jeunes reste dans l'entreprise à son issue. Elle consiste en un contrat de travail avec une formation théorique de 120 à 500 heures pour des contrats d'au moins six mois, et de 500 à 1.200 heures pour des contrats d'au moins un an, moyennant une aide de l'Etat.

Ces contrats peuvent être proposés non seulement aux jeunes sans emploi de dix-sept à vingt-six ans, ainsi qu'aux femmes seules sans emploi, entrant dans les catégories précédemment énoncées ou cherchant une réinsertion professionnelle, au moins deux ans et au plus cinq ans après une naissance ou une adoption.

L'aide financière apportée par l'Etat est désormais forfaitisée et égale à 3,5 fois le montant du minimum garanti par heure de formation (soit au 1<sup>er</sup> juillet 1978 : 23,87 F). La mesure pourrait concerner 50.000 bénéficiaires pour un coût total de 400 millions en 1978 et autant en 1979.



Au total, 400.000 jeunes devraient être concernés, d'après le ministre du Travail, en 1978, par ce second pacte, autant en 1979 avec des prolongements en 1980, la dépense étant sur deux ans de 4 milliards.

Pour l'année 1978, le coût serait d'environ 2 milliards et demi. 765 millions ont été prévus dans le dernier collectif. S'y ajoute 1 milliard et demi qui doit résulter du versement obligatoire des entreprises (0,2 % de la masse salariale).

Constatons pour finir que ce second pacte semble se réaliser plus lentement que le premier, du fait semble-t-il d'un moindre « empressément » patronal.

Tableau I.

**LES BÉNÉFICIAIRES DU SECOND PACTE POUR L'EMPLOI**

	Exonération 50 % cotisations sociales	Exonération totale cotisations sociales apprentissage	Stages pratiques en entreprises (activités manuelles)	Stages formation professionnelle	Contrats emploi-formation
Jeunes (des deux sexes)	Oui • 16-18 ans ayant achevé cycle com- plet enseignement technologique • 18-26 ans ayant cessé études, ap- prentissage, stage formation profes- sionnelle continue ou service nation- al depuis moins d'un an • jeunes ayant bénéficié stages pratiques ou sta- ges-formation au titre précédent « pacte » et em- bauchés à partir 1 <sup>er</sup> juin 1978	Oui dès 16 ans (15 ans si dérogations) em- bauchés sous con- trat d'apprentis- sage	Oui 18-26 ans sans emploi	Oui 16-26 ans sans emploi	Oui 17-26 ans sans emploi (16 ans pour postes demandant qualification ne pouvant être at- teinte par ap- prentissage)
Femmes seules sans emploi (sans condition d'âge) : veu- ves, divorcées, séparées judi- ciairement, chefs de famille célibataires ou bénéficiaires allocation parent isolé	Oui depuis moins de deux ans	Non	Oui	Oui	Oui
Femmes cherchant réinsertion professionnelle au moins deux ans et au plus cinq ans après une naissance ou une adop- tion	Non	Non	Non	Non	Oui

Source : Liaisons sociales 4670 du 2 août 1970.

**Tableau II.**  
**LES EXONÉRATIONS**

	Entreprises bénéficiaires	Période d'application	Conditions d'accroissement des effectifs
Exonération de 50 % des cotisations sociales incombant aux employeurs (assurances sociales, accidents du travail, prestations familiales)	<p>Entreprises, relevant du régime UNEDIC, de moins de 500 salariés et C.A. inférieur à 100 millions de francs (au 31 décembre 1977).</p> <p>Sont exclus :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• employeurs de gens de maison,</li> <li>• entreprises de travail temporaire,</li> <li>• entreprises publiques gérant service public,</li> <li>• employeurs secteur public (C. trav. art. L. 351-18),</li> <li>• organismes dont budget soumis à approbation autorité administrative.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embauche effectuée entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1979 pour au moins six mois.</li> <li>• Exonération part de la date d'embauche à la fin du douzième mois civil qui la suit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'effectif total de l'entreprise constaté au 31 décembre 1978 ou au 31 décembre 1979 doit être supérieur à celui constaté au 31 décembre précédent.</li> <li>• Le nombre des exonérations ne peut excéder l'accroissement d'effectifs au cours de l'année considérée.</li> </ul>
Exonération totale des mêmes cotisations sociales pour tous les nouveaux apprentis	Toutes les entreprises ou artisans, quels que soient leurs effectif et chiffre d'affaires, embauchant un jeune sous contrat d'apprentissage.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embauche sous contrat d'apprentissage entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1979.</li> <li>• Exonération jusqu'à la fin du douzième mois civil qui suit date de conclusion du contrat d'apprentissage.</li> </ul>	Aucune condition.

Source : Liaisons sociales 4670 du 2 août 1970.

**Tableau III.**  
**LES STAGES**

	Entreprises concernées	Durée	Rémunérations
Stages pratiques en entreprise (activités manuelles)	Entreprises d'au moins 10 salariés soumises à la participation au financement de la formation professionnelle continue (C. trav. art. L. 950-1) à l'exclusion des entreprises de travail temporaire.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 mois.</li> <li>• Début entre 1<sup>er</sup> octobre et 31 décembre de 1978 et 1979.</li> <li>• Durée minimale formation théorique : 120 heures.</li> <li>• 0,1 % formation imputable pour financement de ces 120 heures dans la limite de 1.650 francs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 90 % du S.M.I.C.</li> <li>• 70 % remboursés par l'Etat.</li> <li>• 20 % à la charge de l'entreprise.</li> <li>• 0,1 % formation imputable sur ces 20 % de rémunération à la charge de l'entreprise.</li> </ul>
Stages formations professionnelles	—	Six mois (comportant 800 heures de formation).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• moins de 18 ans : 25 % du S.M.I.C.</li> <li>• 18-26 ans : 75 % du S.M.I.C.</li> <li>• femmes seules : 90 % du S.M.I.C. versés par l'Etat.</li> </ul>
Contrats emploi-formation	Entreprises industrielles, commerciales, artisanales et agricoles à l'exception des entreprises de travail temporaire et des entreprises et organismes dont les documents budgétaires ou financiers sont soumis à l'approbation d'une autorité administrative.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 120 à 500 heures de formation pour des contrats d'au moins six mois.</li> <li>• 500 à 1.200 heures de formation pour des contrats d'au moins un an.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aide financière forfaitaire de l'Etat : 3,5 fois minimum garanti par heure de formation (23,87 F).</li> <li>• Dépenses de formation excédant 3,5 fois le M.G. imputables sur participation à la formation.</li> </ul>

Source : Liaisons sociales 4670 du 2 août 1970.

#### **4. LES NOUVELLES DISPOSITIONS EN FAVEUR DE L'EMPLOI PRÉVUES PAR LE GOUVERNEMENT**

C'est au début de l'automne que furent annoncées les mesures envisagées par le Gouvernement pour améliorer « en profondeur » la situation de l'emploi et compléter les dispositions conjoncturelles rappelées ci-dessus. Certaines viennent d'être précisées récemment (1). Elles relèvent, pour l'essentiel, de deux types d'orientation :

- un ensemble de décisions tendant à l'application d'une politique diversifiée ;
- l'incitation à la poursuite entre les partenaires sociaux d'une politique contractuelle, dans le prolongement de l'invitation lancée le 27 avril par le Premier ministre aux dirigeants des organisations professionnelles et syndicales.

Les modalités pratiques de la mise en œuvre de ces mesures sont pour la plupart encore à l'étude : certaines d'entre elles seront soumises à l'approbation du Parlement, avant la fin de la session, d'autres au printemps, d'autres enfin nécessitent la participation préalable des partenaires sociaux.

Nous ne citerons que les dispositions directement liées aux problèmes de l'emploi, rappelant seulement pour mémoire les aides diverses envisagées pour les P.M.E., notamment dans le secteur de l'artisanat, qu'il s'agisse d'entreprises dynamiques dont il faut encourager la vocation exportatrice ou d'entreprises en difficulté qui verront les possibilités de prêts se développer.

##### **1° Création d'un fonds spécial d'adaptation industrielle.**

Il s'agit, par des aides à l'investissement, de favoriser la création d'emplois dans les secteurs économiques et les régions éprouvées par des restructurations industrielles massives et concentrées (sidérurgie, constructions navales, textiles). Le fonds sera doté de 3 milliards de francs, 1,5 milliard sous forme de subventions, 1,5 milliard sous forme de prêts. Une somme de 1 milliard est d'ores et déjà dégagée au titre de 1978.

Les procédures d'intervention devraient être souples et rapides. Le fonds devra aider les entreprises disposées à créer des emplois, soit par implantation, soit par extension, soit encore par reconversion ou

---

(1) Conseil des ministres du 6 septembre 1978 et du 15 novembre 1978.

diversification. L'aide pourra atteindre 50 % du montant de l'investissement initial et sera distribuée sous forme de subventions et de prêts assimilés à des apports en fonds propres.

Votre commission des Affaires sociales souhaite que les modalités d'utilisation de ces crédits soient portées à la connaissance des responsables économiques et politiques des régions dans les délais les plus brefs.

## 2° Création d'emplois d'utilité collective.

L'industrie ne paraissant plus globalement créatrice d'emplois, le Gouvernement envisage d'encourager la création de postes de travail dans le secteur tertiaire, en particulier dans les activités d'intérêt collectif permettant d'améliorer la qualité de la vie et de remédier à certains problèmes sociaux.

Le Gouvernement serait donc disposé à participer à la création de 5.000 emplois dans ces secteurs, à condition que les organismes qui les créent ne soient pas des administrations et que la participation de l'Etat soit partielle et temporaire.

La dépense prévue dans un premier temps est de 120 millions de francs.

## 3° L'aménagement du temps de travail.

Le Gouvernement se dit favorable à une politique d'aménagement du temps de travail comportant à la fois une réduction de la durée maximale du travail de 52 à 50 heures et des mesures d'assouplissement de l'organisation du temps, notamment dans l'industrie. Un tel assouplissement devrait, selon les services du ministère, conduire à une gestion plus diversifiée du temps de travail dans la semaine, l'année, voire la vie professionnelle dans son ensemble.

Une des modalités de cet assouplissement devrait être le développement du travail à temps partiel qui sera encouragé dans le secteur public. En ce qui concerne le secteur privé, des études seront conduites en liaison avec M. Fabre à qui une mission a été confiée à ce sujet par M. le Président de la République.

Un objectif annuel significatif de création d'emplois à temps partiel dans les secteurs public et privé sera défini ainsi qu'un statut du travail à temps partiel.

Le Gouvernement a, d'autre part, engagé les syndicats et le patronat à ouvrir des négociations sur l'aménagement du temps de travail : en ce qui concerne les *travaux pénibles*, il est demandé aux partenaires sociaux d'examiner avec une particulière attention la possibilité d'une réduction de la durée du travail. Pour le *travail*

posté, en continu, le principe de la mise en place d'une demi-équipe supplémentaire a été retenu. Une première application devra en être faite dans les secteurs menacés. Enfin, la réduction progressive des *équivalences* devra faire l'objet de négociations de branches ou de secteurs.

Au cas où ces négociations n'aboutiraient pas d'ici à la fin de l'année, le Gouvernement prendrait les mesures législatives nécessaires en réduisant notamment la durée maximale du travail et les *équivalences*. Des projets de loi et le décret ont été approuvés à cet effet par un récent Conseil des ministres.

En ce qui concerne les *heures supplémentaires*, le Gouvernement estime qu'il convient d'en limiter le nombre et de créer une solidarité entre demandeurs d'emploi et salariés bénéficiant d'une rémunération supérieure à celle afférente à la durée légale du travail.

A cet effet, une taxe sera instituée, dont les modalités seront étudiées en liaison avec les partenaires sociaux : il est envisagé de porter la majoration de 25 % à 30 %, le tiers de cette majoration, soit 10 %, étant prélevé sous forme de taxe, pour être affecté à l'indemnisation du chômage.

Pour ce qui est de l'*âge de la retraite*, aucune modification n'est pour l'heure envisagée. Il serait irréaliste, d'après le ministre du Travail, du fait des contraintes démographiques et du nécessaire équilibre financier des caisses de retraite, de préconiser son abaissement. Aucune mesure n'est donc envisagée en ce sens.

Rappelons que le mécanisme de la garantie de ressources des travailleurs de plus de soixante ans mis en place par l'accord du 27 mars 1972 en faveur des travailleurs âgés licenciés et étendu aux travailleurs âgés démissionnaires par l'accord du 13 juin 1977 permet le bénéfice d'une préretraite dès l'âge de soixante ans sous condition de dix années d'appartenance en tant que salarié à une ou plusieurs entreprises relevant du champ d'application du régime et d'une année continue d'appartenance au cours des cinq dernières années. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, au 1<sup>er</sup> juillet 1978, 133.300 personnes (dont 32.200 à la suite de démission) auraient bénéficié de la mesure.

#### 4° La réforme de l'indemnisation du chômage.

Nous l'avons déjà dit, le Gouvernement invite les organisations patronales et syndicales à conclure rapidement les négociations engagées sur ce point.

Deux objectifs prioritaires leur sont fixés :

- obtenir un régime plus incitatif à la recherche d'emploi ;
- aboutir à des niveaux d'indemnisation moins disparates.

Les partenaires sociaux sont notamment invités à négocier la création d'une allocation différentielle de reclassement qui serait accordée aux travailleurs licenciés pour cause économique qui accepteraient un nouvel emploi moins rémunérateur que l'allocation supplémentaire d'attente (A.S.A.).

Enfin, rappelons que le Gouvernement est prêt à affecter le produit de la taxation des heures supplémentaires à l'U.N.E.D.I.C. dès qu'un accord sera intervenu sur ces bases.

### 5° L'amélioration de l'insertion des demandeurs d'emploi dans le marché du travail.

Afin d'améliorer les mécanismes généraux de recherche de l'emploi et de rendre plus aisée l'insertion sur le marché du travail de certaines catégories de demandeurs, le Gouvernement a décidé de revoir le statut et les missions de l'Agence nationale pour l'emploi, de remédier à certains abus constatés dans le secteur du travail temporaire, enfin d'agir en direction de certaines catégories particulières de demandeurs.

#### • *Le rapport « Farge » sur la réforme de l'Agence nationale pour l'emploi.*

On sait que le Gouvernement avait confié à M. Farge, inspecteur général des finances, mission d'étudier une réforme possible de l'A.N.P.E. afin de lui permettre de retrouver sa véritable vocation qui est la prospection, le conseil et le placement. La récente publication du rapport, opérée avec une grande publicité, suscite déjà des réserves de la plupart des organisations syndicales. Nous n'en retiendrons que les principaux éléments et notamment le « diagnostic » de la crise ainsi que les « remèdes » envisagés. On sait que, depuis 1967, l'A.N.P.E. a connu, malgré une croissance constante de ses moyens, une dégradation de ses performances. Ses effectifs permanents ont été multipliés par 3,5 alors que les placements n'ont cessé de baisser.

Dans la description des maux dont souffre l'A.N.P.E., le rapport ne témoigne pas d'une grande originalité. Il y a longtemps qu'est analysée et dénoncée la très grande ampleur des tâches administratives qui confine à la paperasserie. Les insuffisances et les lacunes de l'Agence sont bien connues, votre Commission les avait rappelées l'an passé.

Ses missions administratives donnent lieu à des procédures fort complexes et très diverses selon les régions et départements ; elles sont la source de travaux inutiles, voire nocifs. Les pointages notamment offrent une sécurité parfaitement illusoire, les fraudeurs

étant, on le sait, les meilleurs pointeurs. Les fichiers de l'Agence seraient par ailleurs « encombrés » par des demandeurs qui ne peuvent ou ne veulent travailler. Les demandes d'emploi ne pourraient être suivies que de manière très aléatoire, d'une part parce que les fichiers sont incomplets ou incertains, d'autre part parce que les contacts entre chômeurs et prospecteurs placiers sont des plus épisodiques.

Les offres ne feraient pas l'objet d'une prospection suffisante, le rapprochement réussi d'une offre et d'une demande tenant « du miracle doublé d'une prouesse individuelle ». S'ajoute à ces faiblesses la muraille d'incompréhension, d'ignorance et de défiance qui caractérise le plus souvent les relations entre les employeurs et l'A.N.P.E.

Le « diagnostic » du rapport de M. Farge est donc sévère : « une pollution dégradante pour ses missions de placement du fait de la multiplicité et du poids des tâches administratives exercées pour le compte d'autrui ; des liens distendus tant avec les « demandeurs » qu'avec les « offreurs » se traduisant par la raréfaction des offres ; une absence surprenante de conception et de maîtrise dans l'exercice des responsabilités d'information et de conseils professionnels ; bref, une tendance accentuée à n'être qu'une administration ancillaire, vouée à brasser formulaires, bordereaux et statistiques, telles semblent être les déviations majeures dont souffrent l'A.N.P.E. »

Faut-il donc, dans ces conditions, supprimer l'Agence ? Si le rapporteur pose la question, il y répond négativement : « Les défis auxquels l'économie française se trouve confrontée exigent que l'A.N.P.E. soit maintenue et que lui soit assigné un rôle d'observation, de surveillance et de connexion de marché du travail. » Mais il ne lui paraît ni possible, ni souhaitable d'établir un monopole d'intervention à son profit.

Dès lors, M. Farge propose cinq séries de remèdes, dont certaines ne sont pas dénuées d'ambiguïté et qui suscitent déjà les réserves de certaines organisations syndicales.

a) *Recentrer l'Agence sur la mission originelle de placement par sa déconnexion des tâches de gestion du chômage.*

Devraient donc être supprimées les conséquences actuellement rattachées à l'inscription à l'A.N.P.E. concernant l'accès aux systèmes d'aide ainsi que les contrôles. Cette déconnexion permettrait en outre de redonner à l'Agence la maîtrise de la définition et du contrôle de ses fichiers et lui permettrait ainsi « d'éliminer des statistiques d'activité, toutes les personnes qui relèvent à l'évidence de services d'assistance et non de placement. » La proposition, on le voit, a de quoi susciter certaines inquiétudes...

b) *Doter l'Agence d'un personnel adapté à ses fonctions ; pour cela, il faudrait redéterminer les postes à pourvoir et les profils*

correspondants, repenser les modes de sélection et de formation et faire en sorte que « les déroulements de carrière et les rémunérations proposées soient suffisamment stimulants pour attirer et motiver les éléments de qualité dont l'Agence a le plus grand besoin ».

c) *Promouvoir au sein de l'Agence un système d'organisation et de méthodes de travail alliant rigueur et souplesse, en déconcentrant les compétences au niveau régional, départemental et local ; en répartissant mieux les tâches, en créant de nouvelles agences locales et en utilisant la mécanisation.*

d) *Instituer et promouvoir la coopération de l'Agence avec les chefs d'entreprises.*

e) *Préciser enfin la spécificité de l'A.N.P.E. par la restauration de son autonomie et l'affirmation de sa contribution à une politique active de l'emploi.* Les échelons régionaux et départementaux de l'Agence ne seraient plus placés sous la houlette des directeurs locaux du travail et l'Agence se verrait conférer le statut d'établissement public industriel et commercial doté d'un conseil d'administration tripartite. Elle devrait enfin contribuer plus efficacement à la formation professionnelle.

Telles sont les grandes lignes d'un rapport tant attendu, et qui devrait être suivi d'une réforme profonde de l'institution. Le ministre du Travail entendait convoquer les syndicats de l'Agence pour étudier les solutions proposées. D'ores et déjà, il aurait annoncé l'embauche de 1.000 cadres pour renforcer les moyens de l'A.N.P.E.

• S'agissant des *entreprises de travail temporaire*, un projet vient d'être approuvé en Conseil des ministres du 15 novembre, obligeant ces firmes à pouvoir justifier à tout moment d'une garantie financière assurant, en cas de défaillance de leur part, le paiement des salaires et des charges sociales de leurs employés.

• En outre des mesures seront prises en faveur de *certaines catégories de demandeurs d'emploi* qui éprouvent des difficultés particulières sur le marché du travail.

— Les femmes : Des actions de diversification des emplois qu'elles occupent devraient être entreprises dans les divers secteurs de l'activité économique, en évitant qu'il s'agisse d'emplois d'ouvriers spécialisés ou de travaux pénibles. (Circulaire n° 65/78 du 26 octobre 1978.)

— Les jeunes : Outre les pactes nationaux pour l'emploi, des mesures plus structurelles pour adapter les formations aux emplois disponibles sont à l'étude : mesures pour le développement de

l'apprentissage et préparation d'un projet de loi sur la formation en alternance.

— Enfin, pour les cadres et les travailleurs âgés qualifiés, leurs possibilités d'insertion sur le marché de l'emploi devraient être améliorées grâce au règlement du problème de la couverture sociale des cadres créateurs d'entreprises, à l'amélioration de la réglementation des cabinets de sélection et à l'extension des aides à la mobilité géographique aux personnes acceptant d'aller travailler à l'étranger. Des projets de loi viennent également d'être approuvés par le Conseil des ministres à cet égard.

Enfin, un programme de recrutement de cadres âgés dans le secteur public et les grandes entreprises sera mis en place. Une tranche expérimentale de 1.000 emplois (dont environ un tiers dans le secteur public) pour une dépense de 40 millions de francs est prévue dans l'immédiat.

• Ajoutons parmi les mesures récemment approuvées lors du Conseil des ministres du 15 novembre, outre celles que nous avons déjà mentionnées, *un projet de loi relatif aux contrats à durée déterminée*. Le texte devrait préciser le régime juridique de ce type de contrat qui va se trouver en conséquence expressément consacré par le droit, alors même qu'il ne constitue pas pour le travailleur, une garantie réelle de stabilité d'emploi. Le risque est grand de voir ainsi encouragée la *précarité de l'embauche*. Si l'on rapproche ce texte du projet relatif aux entreprises de travail temporaire, ainsi que des initiatives sur le travail à temps partiel, on peut craindre que ne se développent encore des formes d'emplois non durables et marginales, provoquant une segmentation accrue du marché du travail.

#### 6° L'amélioration des procédures et l'action au niveau régional.

On sait enfin que M. Vimont, directeur de l'O.N.I.S.E.P., a été chargé de proposer des mesures tendant à l'amélioration des procédures et des actions relatives à l'emploi dans le cadre régional et local.

Cette action devrait être poursuivie avec la Délégation de l'aménagement du territoire.



Telles sont donc les principales mesures envisagées par le Gouvernement et sur lesquelles on ne peut manquer d'avouer sa déception. Comme le notait un observateur au lendemain du Conseil des ministres du 6 septembre : « ... la montagne a-t-elle accouché d'une souris ? » (*Le Monde*, 8 septembre 1978.)

Où sont les réformes structurelles promises lors de l'examen du second pacte pour l'emploi des jeunes ? Peu de mesures concrètes immédiates sont, en fait, annoncées. Les 3 milliards envisagés pour l'adaptation industrielle sont hypothétiques et prévus seulement pour 1979 et 1980. La création de 5.000 emplois d'utilité collective et l'embauche de 2.000 cadres ne diminueront guère le nombre des chômeurs. Quant aux efforts en faveur du temps partiel, se traduisent-ils autrement que par la création d'un nouveau groupe de travail préalable sans doute à un « énième » rapport ? Que dire de la création d'une demi-équipe pour le travail posté et de la réduction d'une heure pour les équivalences ? Que dire, enfin, des encouragements donnés à la signature de contrats à durée déterminée ?

Certains des projets de loi envisagés n'entreront pour la plupart d'entre eux en vigueur au mieux que dans le courant de 1979, puisque le Gouvernement souhaite laisser les partenaires sociaux poursuivre leurs négociations — dont nous savons aujourd'hui qu'elles s'enlisent — avant d'engager réellement le processus législatif.

On ne peut s'empêcher, à ce sujet, de regretter le retrait, imposé, voire la « démission » forcée du législateur en matière sociale et la part peut-être excessive faite pour l'élaboration des règles normatives, aux partenaires sociaux. Le droit du travail ne devra-t-il plus être l'œuvre de la loi ? Le Parlement doit-il se contenter d'entériner les négociations professionnelles et n'édicter que des normes minimales, sans oser tenter des réformes profondes comme celles que nous avons connues dans le passé ?

Votre Commission ne peut manquer de témoigner de son inquiétude à cet égard.

## 5. LA POLITIQUE MENÉE PERMET-ELLE DE RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS ACTUELLES ?

L'effort financier voulu par le Gouvernement n'a guère permis d'atteindre les objectifs fixés. La critique émane des rapports officiels eux-mêmes.

En raison de la durée du chômage et de l'accroissement du nombre des demandeurs d'emploi, la politique classique du marché du travail, dans le cadre de la société actuelle, qui consiste à rechercher la création d'emplois nouveaux et à tenter de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, peut donc être jugée insuffisante.

Les problèmes spécifiques demeurent et risquent de s'aggraver, s'agissant notamment du partage du marché de l'emploi en deux secteurs :

- celui des travailleurs « protégés » en matière d'emplois et de revenus, en raison de la catégorie sociale dont relève leur occupation professionnelle ;
- celui des travailleurs « défavorisés » : femmes, jeunes, immigrants, travailleurs sans qualification, condamnés au chômage ou aux emplois précaires.

Les mesures utilisées n'ont pas fait évoluer une situation devenue alarmante. Un « fort volant de chômage » ne peut plus jouer le rôle de régulateur dans la lutte contre l'inflation en faveur d'une relance de l'économie.

La crise qui affecte, depuis plusieurs années, les pays industriellement avancés montre qu'un taux d'inflation élevé peut coexister avec un taux de chômage croissant. Cette crise n'est pas un accident mais l'expression de changements profonds et durables dans le système économique mondial.

Votre commission des Affaires sociales préconise donc un retour progressif au plein emploi, qui tienne compte des grands équilibres économiques, c'est-à-dire du maintien de la parité du franc, et de la couverture de nos importations par nos exportations.

Les mesures actuelles contiennent, dans certaine mesure, les effets de la crise, mais ne semblent pas la maîtriser.

L'inquiétude ne cesse d'ailleurs de grandir dans les milieux ouvriers et patronaux.

D'après un récent sondage sur l'emploi (1), il résulte que « ... la peur du chômage domine aujourd'hui chez les ouvriers ». 85 % reconnaissent qu'ils sont plus inquiets pour leur emploi qu'il y a quinze ans. C'est aussi l'avis de 73 % des patrons. L'inquiétude est maximale chez les plus de cinquante ans ; la proportion monte à 90 % chez les O.S. mais aussi chez les ouvriers professionnels (87 %). Elle est également plus forte dans les entreprises de plus de 500 personnes (91 %) que dans les P.M.E. de moins de 50 personnes (80 %).

Le ministre du Travail et de la Participation a par ailleurs fait faire, entre le 12 juillet et le 20 août 1978, un sondage par un organisme spécialisé « Analyse, Recherche, Conseil en marketing et Communication (A.R.C.M.C.), sur un échantillon représentatif de la population nationale âgée de dix-huit ans et plus. Les résultats, qui ont été exploités sur le plan national et régional en fonction de l'âge, de la catégorie socio-professionnelle, du sexe, mettent globalement en valeur *les inquiétudes et les craintes des Françaises et des Français.*

Nos compatriotes ne croient pas à une amélioration prochaine de la situation de l'emploi. 57 % la jugent plus dégradée qu'il y a deux ans. Cette dégradation est prise en considération par 66 % des gros commerçants, industriels, membres des professions libérales, par 66 % des cadres et par 63 % des ouvriers.

Cette position est confirmée par l'enquête de conjoncture de l'I.N.S.E.E. qui démontre que la production industrielle ne devrait pas s'améliorer au cours des prochains mois, d'après les indications données par les chefs d'entreprises interrogés en octobre.

Par ailleurs, 51 % des Français affirment qu'à court terme aucune amélioration n'est possible et 40 % d'entre eux croient à une prochaine aggravation. 40 % estiment que la situation de l'emploi dans leur région est plus mauvaise qu'au niveau national ; 14 % la jugent meilleure, 36 % identique ; 6 % des Français pensent que le Gouvernement fait « tout » pour faire reculer le chômage et 72 % *doutent que ces actions aient une réelle portée.*

L'importance de ce pourcentage serait due, en partie, à la méconnaissance que les Français ont des actions menées par l'Exécutif depuis deux ans.

---

(1) Sondage de l'I.F.O.P. publié dans *le Nouvel Economiste* du 23 octobre 1978.

## ATTITUDES A L'EGARD DE LA SITUATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET DES « PACTES » POUR L'EMPLOI

Juillet/Août 1978.

(Résultats nationaux.)

	L'action du Gouvernement		Nécessité du pacte national pour l'emploi	
	Pensez que le Gouvernement fait « un certain nombre de choses » « beaucoup de choses » ou « tout ce qu'il est possible »	Jugent son action très ou plutôt efficace	Pacte 1977 pour l'emploi des jeunes	Pacte 1976-1979
	%	%	%	%
• Ensemble de la population .....	48	20	55	35
• Sexe :				
— Hommes .....	46	20	61	40
— Femmes .....	49	19	49	30
• Age :				
— 18 à 24 ans .....	42	14	50	31
— 25 à 34 ans .....	47	18	59	37
— 35 à 49 ans .....	49	20	63	38
— 50 à 64 ans .....	44	21	58	42
— 65 ans et plus .....	55	25	39	25
• Catégorie socio-professionnelle individuelle :				
— Agriculteurs exploitants .....	59	21	54	26
— Petits commerçants, artisans .....	51	19	63	43
— Gros commerçants, industriels, professions libérales .....	58	21	78	49
— Cadres supérieurs .....	52	30	89	70
— Cadres moyens, employés .....	51	21	64	42
— Ouvriers qualifiés, contremaîtres .....	34	12	58	31
— O.S., manœuvres, service .....	37	15	51	30
— Elèves, étudiants .....	47	14	53	33
— Inactifs .....	51	26	41	28
• Taille de la commune :				
— Moins de 2.000 habitants .....	48	20	48	29
— 2.000 à 20.000 habitants .....	42	23	57	33
— 20.000 à 100.000 habitants .....	55	21	59	40
— Plus de 100.000 habitants .....	51	20	60	37
— Agglomération parisienne .....	41	14	55	39
• Bénéficiaires du pacte :				
— Jeunes de moins de 26 ans .....	42	15	53	35
— Femmes de plus de 26 ans seules avec enfant .....	43	22	63	24
— Femmes mariées avec enfant de 2 à 5 ans .....	49	21	51	29

*Inquiétude, malaise, incertitude sont les dominantes actuelles du marché de l'emploi.*

En ce qui concerne le proche avenir, votre Rapporteur s'est inquiété auprès des services du ministère du Travail des perspectives envisagées dans les cinq années prochaines. La réponse est très nuancée.

Après avoir rappelé que l'évolution de l'emploi dépend d'un grand nombre de facteurs liés notamment à l'activité nationale et internationale, il est fait mention des travaux de l'I.N.S.E.E. relatifs à une projection de l'économie française à l'horizon de 1983.

Cette projection a le caractère d'une extrapolation qui retient les hypothèses les plus vraisemblables quant à l'environnement international et qui prolonge les tendances observées dans la période récente.

Il en résulte que le VII<sup>e</sup> Plan avait surestimé la croissance de nos partenaires et notre compétitivité. On estime aujourd'hui à 3,2 % la croissance annuelle mondiale de 1976 à 1983, à 3,7 % la croissance française. Les conditions de production seraient, sur cette période, comparables à celles observées les années passées, mais avec de profondes divergences sectorielles. Le rétablissement enfin de la rentabilité des entreprises devrait être lent et s'accompagner d'un rythme d'inflation encore élevé.

*L'une des conséquences majeures du ralentissement de la croissance serait alors l'aggravation du chômage.*

Les hypothèses suivantes ont été établies :

- solde migratoire d'actifs nul de 1976 à 1983 (mais prise en compte dans la population active des membres de familles d'immigrés déjà en France et qui entrent, environ pour 40.000 par an, sur le marché du travail) ;
- baisse de la durée hebdomadaire du travail jusqu'à 39,6 heures et réduction des disparités de cette durée selon les branches.

La projection donne alors les indications suivantes sur le niveau de l'emploi :

a) Les effectifs des branches (hors agriculture et service du logement) augmenteraient au rythme annuel moyen de 0,3 % entre 1976 et 1983, ce qui correspond à la création de 279.000 emplois en sept ans ;

b) A ces emplois s'ajouteraient 534.000 emplois créés en dehors du système productif (principalement dans les administrations) et se retrancheraient les baisses d'effectifs de l'agriculture ;

c) Au total les créations nettes d'emploi atteindraient 288.000 sur la période 1976-1983 contre 1.278.000 entre 1966 et 1973 ;

d) Dans le même temps, compte tenu de l'évolution des taux d'activité (notamment pour ce qui concerne les femmes) et de la situation démographique la population active augmenterait de 880.000 personnes, ce qui impliquerait un gonflement du chômage de 660.000 personnes à partir du niveau de 1976 : le chômage concernerait plus d'1,5 million de personnes en 1983. Compte tenu des contraintes économiques extérieures, la résorption du chômage sera difficile du fait du nombre faible des départs (classes creuses de la guerre de 1914-1918) et du nombre fort des arrivées (générations de jeunes se présentant sur le marché du travail)... »



Bien que ces hypothèses doivent être considérées avec la plus grande prudence en raison des aléas de l'économie nationale et internationale, il semble difficile d'imaginer que, durant les cinq années à venir, le nombre des demandeurs d'emplois diminue sensiblement. Bien au contraire, le chômage devrait s'aggraver, ne serait-ce qu'en raison des perspectives démographiques.

C'est pourquoi votre commission des Affaires sociales, sans prétendre innover en la matière, ou imposer une directive quelconque, considère que divers éléments essentiels relatifs au problème de l'emploi comme le taux de croissance et la durée du travail, la limitation du travail en équipe, l'allongement des congés annuels, la limitation des cumuls d'emplois, doivent être pris en considération.

Les mesures annoncées pour la réduction de la durée maximale du travail, pour l'aménagement du temps de travail, pour le travail à temps partiel, pour la création d'une demi-équipe pour le travail posté, paraissent on l'a dit, relativement mineures par rapport à l'ampleur des problèmes existants et à venir.

Au cours d'une récente réunion de la commission des comptes et des budgets économiques de la nation, il a été indiqué par le représentant du C.N.P.F. que la croissance des investissements ne serait pas de 3 % comme prévu mais que l'évolution réelle des investissements des entreprises resterait entre 1,5 et 2 %.

Le pessimisme vaudrait également pour l'année 1979.

Les investissements resteraient voisins de zéro en dehors de quelques grands groupes (verre, automobile, télécommunications, industries électriques) les entreprises se contentant de tourner avec des capacités de production inemployées.

Le problème se situe moins, actuellement, dans la reconstitution des marges que dans le marasme du marché. Compte tenu, par ailleurs, du fait que les marchés extérieurs ne sont pas porteurs d'éléments de reprise, l'investissement restera médiocre et très en-deçà des prévisions récemment affirmées ; tant et si bien que, dans la conjoncture actuelle, *les mesures de lutte contre le chômage peuvent soulager les tensions mais ne peuvent guérir le mal.*

Il faudrait sans nul doute les compléter par une politique de relance, politique rendue difficile il est vrai par l'ampleur de l'inflation et du déficit budgétaire et à laquelle se refuse le Gouvernement qui semble davantage s'appliquer à la recherche d'un strict équilibre.

*Dans ces conditions, il est à craindre qu'une grande partie des sommes consacrées à la lutte contre le chômage ne permette d'obtenir que des résultats limités et à court terme.*



Le Conseil économique et social a souhaité, en juillet dernier, le retour à une plus forte croissance (1). Dans ses conclusions, il souligne que la politique mise en œuvre n'a de chances de succès que si elle obtient une inflexion des comportements en ouvrant la perspective d'un retour à une croissance plus forte et plus équilibrée comportant une meilleure répartition des fruits de l'expansion, la réduction des inégalités et le redressement de l'emploi.

La progression de la croissance, dans la conjoncture actuelle, ne peut être obtenue que par une augmentation de la consommation intérieure qui pourrait être graduée en fonction de l'intervention des pouvoirs publics sur la T.V.A. pour les produits de première nécessité. Le développement des exportations, deuxième élément de la progression de la croissance, provoquerait une augmentation des importations des matières énergétiques.

Présentement, les aléas du marché international et les fluctuations du dollar ne sauraient garantir la rentabilité d'une telle opération.

Par ailleurs, l'augmentation de la croissance n'entraînerait pas, dans l'immédiat, un nombre de créations d'emplois important, les industriels n'utilisant pas présentement toutes leurs capacités de production. Il est à craindre, alors, que ne soient développés les investissements de productivité qui auront pour conséquence de limiter un peu plus le marché du travail.

---

(1) Avis sur la conjoncture économique au premier semestre 1978, juillet 1978.

Reste alors, en dehors des mesures structurelles partielles qui pourraient intervenir, le problème de la diminution de la *durée du travail*.

Il n'est pas simple, du fait de ces conséquences économiques et sociales.

La réduction de la durée hebdomadaire du travail peut avoir des effets sur la production, la progression des revenus, l'amortissement des équipements.

Cette réduction ne doit, en aucun cas, entraîner une diminution de la production, ni créer des pénuries qui provoqueraient une augmentation du chômage.

C'est sans nul doute en prenant en considération cette éventualité que le Premier ministre a rappelé devant le Conseil économique et social, lors du débat sur l'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan que « le Gouvernement se refusera à toute réduction de la durée du travail sans réduction correspondante de rémunération ».

En juillet dernier, dans une interview du journal *la Croix*, le Président du C.N.P.F. déclarait, à propos de la réduction de la durée du travail pour assurer l'emploi : « c'est une vision qui ne correspond pas à la réalité... ».

D'une façon plus nuancée, en septembre dernier, M. Robert Boulin, lors de la réunion des ministres du Travail de l'O.C.D.E. sur le chômage, soutenant quant à lui *que l'on pouvait réduire progressivement le temps de travail en fonction de la production et de la répartition salariale*.

Il faut observer, en ce sens, que le développement économique dans l'évolution actuelle suppose, non seulement des investissements concentrés et sélectifs, mais aussi un *élargissement des formes de participation sociale et un système très avancé de négociations collectives car, pour gérer et assurer les formidables transformations que la société traverse, il est impensable de ne pas y associer l'ensemble des diverses catégories de travailleurs et de ne pas répondre à l'une de leurs revendications essentielles : la diminution de la durée du travail*.

## L'ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION : LES PRINCIPALES ÉTAPES

La nécessité de limiter la durée du travail n'est apparue aux pouvoirs publics qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, avec le développement de l'industrie lorraine, sous la Monarchie de Juillet, l'enquête du Docteur Villermé révéla les abus auxquels donnait lieu, en ce domaine, un régime de pleine liberté.

Cette enquête fut à l'origine d'un premier acte législatif, la loi du 22 mars 1841 qui, cependant, ne concerna que le travail des enfants : 8 heures par jour pour les enfants de 8 à 12 ans, 12 heures de 12 à 16 ans.

Plusieurs lois réglementent ensuite la durée maximum journalière de travail, puis la durée hebdomadaire :

— la loi du 30 mars 1900 ramène la durée journalière des adultes de 12 h à 10 h ;

— la loi du 23 avril 1919 institue la journée de travail de 8 h ;

— la loi du 21 juin 1936 institue la semaine de 40 h, avec des dérogations prévues dès 1938, notamment « la semaine des deux dimanches » ;

— la loi du 25 février 1946 abrogea toutes dispositions législatives ou réglementaires contraires au principe de la semaine de quarante heures. Elle apporta, cependant, un sensible assouplissement à la loi du 21 juin 1936 en autorisant, sous réserve de l'accord de l'inspecteur du travail, l'accomplissement d'heures supplémentaires « en vue d'accroître la production », dans la limite de 20 heures par semaine. Cette loi fixe en outre pour la première fois, une limite à la durée maximale du travail en agriculture : 2.600 heures, soit une moyenne de 50 heures par semaine.

En définitive, la loi du 21 juin 1936, complétée par des décrets d'application et par la loi du 25 février 1946 modifiée, constitue la base légale du régime actuel de la durée du travail.

Dans le régime actuel, le salaire des heures supplémentaires est majoré de 25 % au-delà de la 40<sup>e</sup> h et de 50 % au-delà de la 48<sup>e</sup> h. De plus, la loi du 16 juillet 1976 a institué le repos compensateur : chaque heure accomplie au-delà de 42 h donne droit à un repos payé comme temps de travail de 12 mn (20 % du temps accompli au-delà de 42 h). Cette mesure concerne les entreprises de plus de 10 personnes.

	Février 1946	Octobre 1938	Juin 1946	Juin 1966	1971	1975	1978
<b>• Industrie, commerce, services :</b>							
Durée légale .....	40 h	→	→	→	→	→	→
Durée maximale .....	60 h	»	60 h	→	57 h	52 h	52 h
Durée maximale moyenne ..	»	»	54 h sur 12 semaines	→	50 h sur 12 semaines	48 h sur 12 semaines	48 h sur 12 semaines
<b>• Agriculture :</b>							
Durée maximale annuelle ..	»	(*) 2.400	→	(*) 2.348	→	2.600	→

(\*) Durée légale du travail : au-delà de ce plafond, il s'agit des heures supplémentaires.

Source : Liaisons sociales 106/78 du 20 octobre 1978.

Lors d'une récente conférence de presse, M. Yvon Charpentié, responsable de la C.G.C., rappelait : « Si l'on ne touche pas à la durée du travail (semaine, année, vie), le nombre de demandeurs d'emploi ne cessera de progresser de 80.000 à 120.000 par an jusqu'en 1983-1985 où la tendance se stabilisera vers 2.000.000 pour régresser ensuite en raison de l'évolution démographique et du rapport nouveaux actifs, nouveaux retraités. Il ne sera pas, en effet, possible de dépasser des taux de croissance de 5 %, ce qui serait nécessaire pour tenir compte d'un effet de productivité de 4,5 % et de l'excédent d'arrivée des jeunes sur le marché du travail par rapport aux départs en retraite ».

La plupart des études à ce sujet permettent de souligner (1) que la réduction de la durée du travail entraîne une baisse moins que proportionnelle de la production. Elles prouvent en effet que la diminution de cette durée provoque une amélioration indéniable de la productivité des heures travaillées. La baisse de la production est ainsi freinée et peut en outre être compensée par une meilleure utilisation des travailleurs ou par ce que les ergonomes appellent une plus grande « intensité de travail », sans nul doute inégale selon les branches.

Par ailleurs, il ne saurait être omis que les horaires longs accroissent la fatigue physique et nerveuse, diminuent l'efficacité et provoquent l'augmentation de l'absentéisme.

Au cours de l'actuelle législature, les pouvoirs publics se sont engagés, dans le « programme de Blois » à abaisser la durée légale du travail « de 40 à 38 heures pour les emplois pénibles, les heures effectuées au-delà étant rémunérées aux taux des heures supplémentaires ».

Cette décision, en raison de l'importance de la crise, devrait faire l'objet, tout au moins pour la réduction de la durée du travail, d'une insertion progressive à l'ensemble des branches professionnelles.

Diverses études de conjoncture élaborées par plusieurs organismes et notamment l'I.N.S.E.E. et le Commissariat général du Plan, considèrent que lorsque « la réduction de la durée du travail est bien proportionnée, compte tenu des ressources en main-d'œuvre inutilisées, lorsque la modulation entre les branches est telle que l'organisation d'ensemble n'est pas perturbée, lorsque les délais suffisants sont laissés aux adaptations inévitables (du stock d'équipement et entre les besoins en main-d'œuvre et les ressources disponibles), les conditions optimales proprement « physiques » sont réunies. *Une baisse de la durée du travail peut se produire sans perte de production et avec embauche supplémentaire.* Il reste qu'inévitablement une telle mesure modifie la répartition des revenus, et c'est à ce niveau que peuvent se situer les ultimes blocages. Ces blocages seront d'autant plus faibles que l'environnement général est caractérisé par une croissance de la production et donc une certaine aisance des revenus » (1).

Il convient d'observer que la diminution du chômage qui résulterait de la création d'emplois supplémentaires diminuerait le volume des allocations chômage versées et compenserait en partie l'accroissement des charges salariales des entreprises.

Il est vrai *a contrario* qu'en période de crise, la rentabilisation des équipements constitue un frein à la réduction de la durée du travail.

A l'aide du modèle économique « Fifi » de l'I.N.S.E.E. une recherche a été menée par le Comité de l'emploi du Commissariat au Plan (1).

Quatre hypothèses ont été étudiées :

*Première hypothèse :*

Réduction d'une heure de la durée effective du travail de 41 heures à 40 heures ou attribution d'une cinquième semaine de congés payés. Dans les deux cas, la baisse des horaires sur l'année est à peu près identique.

En maintenant la même rémunération aux salariés, 80.000 emplois seraient créés, mais l'accroissement des charges sociales conduirait des entreprises à refuser l'embauche et d'autres à déposer le bilan.

Le Comité de l'emploi note cependant qu'un « tel enchaînement n'est nullement inexorable », d'autres solutions pouvant être envisagées.

*Deuxième hypothèse :*

Réduction des horaires, assortie d'une diminution parallèle des salaires ; d'après le modèle « Fifi » une baisse d'une heure en 1978 permet dans ce cas, à l'horizon 1982, d'augmenter l'emploi de 80.000 unités.

*Troisième hypothèse :*

Si malgré la réduction simultanée des horaires et des salaires, est maintenue inchangée la durée de fonctionnement des équipements et des machines, cette dissociation entre le travail de l'homme et le travail du matériel entraînerait la création de 240.000 emplois.

Le Comité de l'emploi du Commissariat au Plan a développé une *quatrième hypothèse* où interviendrait une partie de la première et de la deuxième, accompagnée de mesures spéciales permettant la diminution des horaires tout en accroissant la durée de fonctionnement des machines.

Cette incidence entraînerait des charges salariales supplémentaires, mais le rendement des matériels et des capitaux en serait amélioré et permettrait le maintien du « ... taux de profit des entre-

---

(1) cf. *liaisons sociales*, 106/78 du 20 octobre 1978.

prises, même si la diminution des horaires n'entraîne pas de diminution de salaires... Il y a possibilités de création d'emplois dès lors qu'on distingue durée d'utilisation des équipements et durée individuelle effective au travail... ».

Cette dernière hypothèse a cependant deux inconvénients dans l'immédiat : une réduction limitée du salaire et le développement du travail posté de jour.

Certes il ne s'agit que de projections avec tout l'arbitraire qui entoure ce type d'études. Il va de soi cependant que la question de compensation ou de la non-compensation de la réduction de la durée du travail est au cœur du débat. Cependant il existe des éléments concrets et indéniables.

L'abaissement de la durée du travail, nous l'avons déjà dit, entraîne une diminution de l'absentéisme et une productivité accrue de l'heure de travail.

Nous suggérons de lier la compensation des salaires à l'accroissement de la productivité, de réviser l'assiette des charges salariales pour alléger celle des entreprises de main-d'œuvre qui risqueraient de connaître des difficultés en raison d'une diminution des horaires. Le poids des impôts et charges sociales supporté par les entreprises françaises est, on le sait, presque deux fois plus élevé qu'en Allemagne.

Votre commission des Affaires sociales considère que de telles initiatives, si elles étaient retenues, devraient être progressives, programmées et différenciées entre les diverses branches commerciales et industrielles.

*C'est pourquoi elle pense, tout comme le Comité de l'emploi du Commissariat au Plan, qu'une telle négociation nationale interprofessionnelle suppose une intervention de l'Etat. Seul le Gouvernement peut donner de telles orientations.*

A nos yeux, cette création d'emplois par la réduction des heures de travail « aidée » grâce à l'intervention gouvernementale peut provoquer une relance progressive de la consommation.

L'analyse économique des vingt dernières années prouve que de nouveaux emplois sont créés lorsque les investissements se développent alors que les années creuses sont synonymes de baisse de la production et de chômage.

Une deuxième possibilité de forte création d'emplois s'est développée, en dehors des périodes d'investissements, lorsque les ventes ont atteint des niveaux élevés.

L'insertion de plusieurs centaines de milliers de chômeurs dans la production entraînera une augmentation de la productivité qui permettra aux entreprises d'atteindre à plus ou moins longue

échéance l'utilisation totale des moyens de production dont elles disposent actuellement.

C'est durant cette période prélude à l'équilibre que le Gouvernement doit aider les créations d'emplois. Lorsque ce but sera atteint, le niveau élevé de la productivité sera un facteur favorable à la création d'emplois.

Un élément essentiel est à verser au dossier. Il existe un million trois cent mille demandeurs d'emploi dont l'indemnisation justifiée et les mesures mises en œuvre pour contenir la montée du chômage coûtent fort cher à la nation, près de 40 milliards.



Nous entendons souvent parler d'une « politique active » de l'emploi. *Votre commission des Affaires sociales considère qu'il vaut mieux payer des hommes et des femmes au travail plutôt qu'à ne rien faire.*

Les emplois créés grâce à une baisse de la durée du travail doivent être « aidés » par les fonds économisés sur la baisse du chômage ainsi provoquée.

Le Gouvernement a bien retenu les mérites de l'économie de marché. Mais il ne doit pas oublier que le marché du travail ne peut fonctionner qu'organisé et contrôlé.

## II. — LA POURSUITE DES OBJECTIFS PRÉCÉDEMMENT DÉFINIS

Si la lutte pour l'emploi mobilise à juste titre la plus grande partie des crédits du ministère du Travail, d'autres actions sont poursuivies, mais il est évident qu'elles pâtissent quelque peu de la priorité accordée au problème du chômage.

Les orientations de la politique du travail s'articulent, on le sait, autour des axes suivants : l'amélioration des conditions de travail, les interventions en faveur de certaines catégories de travailleurs, notamment les handicapés et les migrants, la poursuite des actions en matière de « participation », enfin la formation professionnelle.

On ne retiendra ici que le premier et le dernier de ces thèmes.

### A. — LA LENTE ET DIFFICILE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

L'amélioration des conditions de travail cesse d'être un thème purement social et commence enfin d'être reconnue comme une nécessité économique pour l'industrie et l'économie françaises en général, particulièrement dans la crise que nous traversons.

L'accroissement de notre compétitivité est lié au renforcement de notre appareil industriel qui implique à l'évidence que soient rendues plus attrayantes les conditions de travail industriel, qu'il s'agisse des modalités mêmes de son exécution (pénibilité, cadence, durée, etc.), qu'il s'agisse de sa rémunération ou encore des perspectives de promotion qu'il offre.

Le commissaire général au Plan, M. Michel Albert, se plaît à formuler ce qu'il appelle le « théorème de l'O.S. ». « Dans un pays ouvert sur le monde extérieur, un pays à pouvoir d'achat élevé, toute entreprise qui emploie une proportion trop élevée d'O.S. peu qualifiés, peu rémunérés, est une entreprise vouée de plus en plus à la concurrence des pays sous-développés, par conséquent une entreprise vouée à la faillite ou à la délocalisation. »

Notre appareil productif souffre trop, on le sait, des mauvaises conditions d'emplois des travailleurs.

Le récent rapport d'information de M. Edgar Pisani sur les enjeux et les conditions des équilibres extérieurs de la France, analysant avec

pertinence les causes humaines de nos faiblesses structurelles, souligne l'impérieuse nécessité de réconcilier les Français avec l'industrie en bouleversant les conditions du travail industriel et en conférant à celui-ci toute sa valeur sociale.

En ce sens, l'intérêt des travailleurs rejoint celui bien compris des entreprises et de la nation tout entière. Mais il semble que, dans ce domaine, les actions nécessaires ne soient qu'amorcées, les problèmes qui demeurent l'emportant largement sur les résultats acquis.

a) La dégradation des conditions de travail et de vie.

« Des millions de personnes supportent de plus en plus difficilement l'exercice de leur tâche quotidienne. De nombreux travailleurs sont affectés à des tâches primaires, répétitives, monotones, qui conviendraient mieux à des robots qu'à des êtres humains et sont exposés aux bruits, aux vibrations, aux températures excessives, aux émissions toxiques. Il en résulte une tension constante, une fatigue chronique, une recrudescence de maladies. »

Ce triste bilan a été dressé par le Bureau international du travail.

L'évolution des techniques, les contraintes de l'ouverture des frontières et de la libération des échanges internationaux, les restructurations industrielles ont entraîné une transformation profonde des modes et moyens de production qui n'est pas étrangère à la détérioration souvent dénoncée des conditions de travail.

Le contenu du travail, dans un milieu où était et est recherché la compétitivité, a ainsi connu des mutations sensibles. Le souci d'économie d'échelle et de rentabilisation des capitaux a entraîné :

- un bouleversement de la structure des emplois, laissant une place de plus en plus limitée aux emplois qualifiés ;
- une parcellisation croissante des tâches ;
- le développement de modalités d'exécution du travail propres à assurer l'utilisation maximale des capacités de production comme le travail posté et le travail à la chaîne ;
- l'accroissement du recours au travail précaire et temporaire.

Le développement technologique a certes comporté des aspects positifs et notamment l'élévation rapide de la production et de la productivité (1), d'où un surcroît de richesses et une accumulation des

---

(1) On a pu calculer que le volume des biens et services produits en une heure de travail, a plus que triplé en vingt-cinq ans.

capitaux. Mais les possibilités offertes par les techniques nouvelles, loin d'être utilisées pour réduire la pénibilité et la durée du travail, ont abouti le plus souvent à la parcellisation, à la déshumanisation des tâches et à une inauvaise utilisation des ressources humaines, alors que les conditions de vie et notamment de transport ne se trouvaient pas améliorées pour autant.

On retiendra essentiellement un élément : *l'inquiétante montée du travail posté et du travail de nuit*, souligné récemment par le B.I.T. C'est plus de 5 millions de salariés, soit plus de 30 % des ouvriers qui sont concernés par le travail posté et plus de 2 millions de personnes qui travaillent de nuit en France ; le phénomène est identique en tous pays et ne fait que s'aggraver. La proportion de travailleurs au régime du travail en équipe est passé de 17,8 % en 1959 à 31,3 % en 1974. Pour le B.I.T., la principale explication de cet accroissement tient au manque de capitaux à investir dans les équipements industriels et au souci de rentabiliser au maximum ces équipements.

Ce régime de travail tend à se généraliser, il s'étend à ces secteurs industriels qui n'étaient pas touchés jusque-là : industries alimentaires, bureaux, services.

Même si les travailleurs peuvent à court terme retirer des avantages de ce type de travail, il faut reconnaître que c'est au détriment direct de leur qualité de vie, de leur santé, de leur équilibre physique, mental, affectif et familial.

D'une façon générale, si l'automatisation de la production a entraîné une diminution de la fatigue physique, elle a accru la fatigue nerveuse et, dans de très nombreux cas, un cumul de ces deux formes de fatigue. Il ne saurait être oublié que l'automation dans bien des cas a été un élément d'appauvrissement du travail. Il en est de même de l'informatique.

M. Stoléru, secrétaire d'Etat à la condition des travailleurs manuels, a eu raison d'indiquer que « l'amélioration des conditions de travail, et notamment celle des travailleurs manuels, est fondamentalement de la responsabilité de l'entreprise... Dans ce contexte, le rôle des pouvoirs publics est d'encourager une évolution nécessaire, à terme, à la survie de notre système productif et du maintien de l'équilibrium social ».

#### **b) Les projets gouvernementaux concernant l'amélioration des conditions de travail.**

Depuis la création en janvier 1976 d'un secrétariat d'Etat à la condition des travailleurs manuels, un certain nombre de décisions sont intervenues dans trois domaines. On en rappellera l'essentiel.

● *Education, formation et carrière des travailleurs manuels :*

- introduction du travail manuel dans l'enseignement secondaire ;
- mise en place d'une information plus large sur les métiers manuels ;
- accès aux grandes écoles des élèves de l'enseignement technique ;
- amélioration du statut de l'apprenti ;
- développement du droit à la formation et création d'un droit au congé-enseignement ;
- institution du livret d'épargne manuelle.

● *Conditions de vie au travail :*

- institution d'un repos compensateur (loi du 16 juillet 1976) ;
- aménagement du travail posté (décret du 30 juin 1977) ;
- prévention des accidents du travail (loi du 6 décembre 1976) ;
- incitation à l'amélioration des conditions de travail par la création de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (A.N.A.C.T. - loi du 27 décembre 1973) et du Fonds national d'amélioration des conditions de travail (F.A.C.T. - arrêté du 19 novembre 1976). Au 31 juillet 1978, 136 entreprises avaient été subventionnées à ce titre.

● Diminution de l'âge de la retraite à soixante ans pour les travailleurs manuels (loi du 7 décembre 1975).

● *Revalorisation des contributions :*

- extension de l'accord sur la mensualisation (loi du 19 janvier 1978) ;
- encouragement aux négociations actuellement en cours dans six branches jugées prioritaires, afin de parvenir à une garantie mensuelle, voire annuelle de ressources.

*Votre Commission se félicite de ces décisions, mais regrette qu'elles n'aient pas plus radicalement amélioré la situation. D'autres mesures sont envisagées par le Gouvernement ; elles restent encore timides et partielles.*

Si chacun s'accorde à reconnaître que l'amélioration des conditions de travail suppose l'aménagement de la réduction de la durée du travail, il ne s'agit encore le plus souvent que d'invitation à la négociation portant, on l'a vu, sur la durée maximale, les équivalences, le régime des travaux pénibles, l'aménagement de congés, etc.

Ce n'est qu'après avoir constaté le résultat de ces négociations que le Gouvernement adaptera la législation existante.

En ce qui concerne le travail par équipes en continu, les pouvoirs publics sont favorables à une réduction du temps de travail de nature à permettre aux travailleurs postés de disposer de vingt dimanches par an, dans toute la mesure du possible. Le ministère du Travail prépare, en outre, actuellement la révision de la nomenclature des activités autorisées à fonctionner le dimanche. L'aménagement de ce type de travail imposant, aux yeux du Gouvernement, une harmonisation des politiques menées dans ce domaine dans les différents pays qui sont nos principaux partenaires économiques, il a saisi officiellement le Conseil des ministres de la Communauté économique européenne d'une demande de réglementation communautaire du travail en continu et semi-continu.

Le Ministre s'est montré, on le sait, favorable à la création d'une nouvelle *demi-équipe* de travail.

Cette demi-équipe supplémentaire paraît à votre Rapporteur insuffisante et suivant en cela le rapport Wisner de 1976 et le Conseil économique et social dans son récent avis sur l'adaptation du VII<sup>e</sup> Plan, *c'est une cinquième équipe qu'il propose, afin de diminuer sensiblement la durée de ce travail en équipe, si préjudiciable à la santé des salariés.*

S'agissant de la *revalorisation des bas salaires*, le Premier ministre a précisé que les impératifs de justice sociale et de réduction des inégalités commandaient que la progression des rémunérations soit différenciée et bénéficie en priorité aux titulaires de salaires les plus modestes et aux travailleurs manuels.

Le Gouvernement a, en conséquence, recommandé — dans le secteur privé — l'ouverture, au niveau des branches, de négociations entre organisations professionnelles et syndicales afin que, d'une part, puisse être déterminé un minimum réel de rémunération par branche et éventuellement, par région et, d'autre part, se trouve améliorée la situation relative des travailleurs manuels, notamment dans les branches qui apparaissent, à cet égard, particulièrement dignes d'intérêt : bâtiment et travaux publics, industrie agro-alimentaire, habillement, ameublement et nettoyage, réparation automobile.

Pour ce qui concerne les travailleurs payés sur la base de la rémunération minimale légale, le Premier ministre a considéré que pour préserver les chances de succès des négociations contractuelles, il n'était pas souhaitable de s'engager dans une programmation rigide de l'évolution du S.M.I.C.

A la fin de l'année, il devrait être procédé — avec les organisations professionnelles et syndicales — à un bilan des actions menées en faveur des rémunérations les plus faibles ; le Gouver-

nement devrait en tirer les conséquences pour la détermination d'actions ultérieures. Il n'est pas exclu que soit envisagée une modification du mode de détermination du S.M.I.C.

Ajoutons que devant notre Commission, le secrétaire d'Etat chargé des Travailleurs manuels a fait part de son souci de préparer un projet de loi encourageant le chevauchement des salaires entre ouvriers et cadres débutants ; un ouvrier très qualifié ayant quinze ans d'ancienneté, aurait un salaire au moins égal à celui du cadre le mieux rémunéré ayant deux ans d'ancienneté.

L'intention est intéressante, mais suffira-t-elle à diminuer l'éventail des salaires dont on sait qu'il est en France le plus ouvert d'Europe, au détriment des travailleurs manuels ?

## B. — LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

Divers rapports officiels dénoncent, on l'a vu, la trop grande priorité accordée en matière de formation aux primo-demandeurs d'emploi, au détriment des salariés adultes. En ce sens la formation professionnelle continue tend à pallier les insuffisances de la formation initiale qui relève du système éducatif et devient un instrument parmi d'autres des actions sur l'emploi. On peut le regretter, mais il est incontestable qu'un nombre trop élevé de jeunes se retrouvent chaque année sur le marché du travail sans formation professionnelle reconnue ou avec des diplômes inadaptés aux exigences locales de l'emploi. Un « rattrapage » est donc nécessaire.

La formation professionnelle continue paraît de plus en plus appelée à permettre l'ajustement entre les formations initiales et les besoins des différents métiers. C'est dans cette perspective qu'ont été développés les contrats emploi-formation et que sont envisagées les dispositions relatives à l'enseignement alterné.

Il n'est donc pas étonnant que l'accroissement sensible des crédits de la formation (+ 36 % en 1979) qui se montent pour 1979 à 6,7 milliards, soit largement dû à l'importance des crédits des pactes pour l'emploi.

### 1. Le bilan global en 1977 de la formation professionnelle.

#### • *Aide de l'Etat et participation des employeurs.*

En 1977, 2.800.000 travailleurs au total ont participé à des actions de formation, soit un actif sur sept. Les actions ont totalisé 317 millions d'heures, soit une moyenne de 120 heures par stagiaire.

Le budget total consacré à la formation s'est élevé à 3,5 milliards pour l'Etat (apprentissage exclu) et 7,5 pour les entreprises. Il convient d'ajouter à cette dotation initiale les crédits inscrits au titre des lois de finances rectificatives, soit 1.630 millions de francs.

**BILAN GLOBAL**

	1972	1973	1974	1975	1976	1977 (4)
<b>Stagiaires en formation (2) :</b>						
Etat .....	958.000	956.000	888.000	877.000	805.000	894.000
Entreprises .....	1.049.000	1.492.000	1.790.000	1.840.000	1.814.000	1.774.000
Fonds d'assurance-formation .....	»	33.000	60.000	120.000	190.000	164.000
Ensemble (3) .....	1.760.000	2.260.000	2.550.000	2.720.000	2.770.000	2.800.000
<b>Heures-stagiaires :</b>						
Etat .....	182.000.000	180.000.000	185.000.000	180.000.000	189.000.000	206.000.000
Entreprises .....	78.000.000	103.000.000	110.000.000	110.000.000	107.000.000	101.000.000
Fonds d'assurance-formation .....	»	2.090.000	5.000.000	8.000.000	15.000.000	12.000.000
Ensemble (3) .....	241.000.000	268.000.000	288.000.000	291.000.000	309.000.000	317.000.000
<b>Budget (milliards de francs) :</b>						
Ftat (5) .....	1,7	2	2,3	2,7	3,1	3,5
Entreprises .....	2,8	3,7	5	5,8	6,5	7,5

(1) L'apprentissage ressortissant aux premières formations, ni ses effectifs, ni son budget de fonctionnement ne sont compris dans les statistiques de ce chapitre.

(2) Stagiaires ayant suivi un stage ou une partie de stage au cours de l'année civile.

(3) L'Etat et les entreprises assurent conjointement le financement de la formation d'un certain nombre de stagiaires, ce qui explique que les chiffres de la troisième ligne ne constituent pas l'addition rigoureuse des deux lignes précédentes.

(4) Les résultats sont provisoires.

(5) Il s'agit des dotations initiales ; il convient d'y ajouter les crédits inscrits au titre des lois de finances rectificatives soit 280 millions de francs en 1975 et 1.630 millions de francs en 1977.

Source : Document annexe au projet de loi de finances pour 1979.

En ce qui concerne les seules entreprises, les résultats connus de 1977 portent sur 121.000 d'entre elles ayant remis leurs déclarations dans les délais voulus, et représentant 10 millions de salariés et une masse salariale de 432 milliards de francs.

Le montant des dépenses de formation effectivement consenties par les entreprises s'est, on l'a dit, élevé à 7,5 milliards de francs (contre 6,2 milliards en 1976) ; ce chiffre représente un taux de participation réelle de 1,74 % contre 1,62 % en 1976.

Les entreprises ont donc non seulement maintenu mais encore accru le volume des crédits consacrés à la formation ; l'effort particulier qui leur a été demandé en faveur des jeunes (à la formation desquels elles ont dû affecter 0,2 % des salaires) ne les a pas conduites à amputer le montant de leur participation à la formation des salariés.

**DONNÉES GÉNÉRALES**

	1972	1973	1974	1975	1976	1977 résultats prévisibles
Nombre d'entreprises .....	113.000	117.000	121.000	123.000	124.000	121.000
Montant des salaires versés (milliards de francs) .....	207	248	306	353	398	432
Dépenses effectivement consenties (millions de francs) .....	2.800	3.700	5.000	5.750	6.470	(1) 7.510
Taux de participation .....	1,35	1,49	1,63	1,63	1,62	1,74
Versements au Trésor (millions de francs)						
— pour insuffisance de participation ..	170	170	219	223	250	199
— pour défaut de consultation du comité d'entreprise .....	7,5	9,5	13	12	12	9
Nombre de salariés .....	9.760.000	10.210.000	10.470.000	10.440.000	10.433.000	10.079.100
Nombre de stagiaires .....	1.050.000	1.490.000	1.790.000	1.840.000	1.814.000	1.774.000
Pourcentage de salariés ayant effectué un stage .....	10,7	14,6	17,1	17,6	17,3	17,6

(1) Y compris la participation au financement des actions de formation des jeunes demandeurs d'emploi.

Les entreprises ont financé la formation de 1.770.000 salariés (17,6 %) qui ont bénéficié de 101 millions d'heures de stages.

L'effort consenti a évidemment varié avec la taille des entreprises. Celles de moins de 50 salariés ont consacré 0,89 % de leur masse salariale à la formation, contre 1,82 % pour celles occupant plus de 50 salariés.

	Taux de participation réel	
	1976	1977
	%	%
10 à 19 salariés .....	0,71	0,81
20 à 49 salariés .....	0,88	0,96
50 à 499 salariés .....	1,17	1,29
500 à 1.999 salariés .....	1,50	1,59
2.000 salariés et plus .....	2,50	2,69
Ensemble des entreprises .....	1,62	1,74

● *Nature des dépenses et stagiaires.*

Le total de l'effort consenti s'est réparti comme suit :

(En millions de francs.)

Fonctionnement des stages organisés dans l'entreprise	1.276
Equipement .....	57
Fonctionnement des stages organisés en application de conventions .....	1.467
Rémunération des stagiaires .....	3.136
Versements à des F.A.F. ....	487
Transports, hébergement des stagiaires .....	230
Versements à des organismes agréés (10 %) et taxes parafiscales .....	202
Financement d'actions en faveur des demandeurs d'emploi (loi n° 76-656 du 16 juillet 1976) ....	20
Formation de jeunes demandeurs d'emploi (loi n° 77-704 du 5 juillet 1977) .....	708
	<hr/>
	7.583
Déduction du montant des subventions perçues en 1976.	71
	<hr/>
	<u>7.512</u>

Les dépenses de fonctionnement des stages organisés en application des conventions ont dépassé quelque peu les dépenses de stages organisés dans l'entreprise.

● *Répartition des stagiaires.*

La répartition des stagiaires par catégories professionnelles est sensiblement équivalente à celle de l'an passé — la priorité donnée au développement de la formation des salariés les moins qualifiés paraît se confirmer — 62 % des stagiaires sont ouvriers et employés contre 54 % en 1972.

**QUALIFICATION DES STAGIAIRES**

	Stagiaires						Heures de formation 1977
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	
	%	%	%	%	%	%	
Mancœuvres, ouvriers spécialisés.	18	17	17	16	17	16	18
Ouvriers et employés qualifiés ..	36	41	44	46	46	46	44
Agents de maîtrise, agents techniques, techniciens .....	27	25	24	23	23	23	24
Ingénieurs et cadres .....	19	17	15	15	14	15	14
<b>Total .....</b>	<b>100</b>						
	1.050.000 stagiaires	1.490.000 stagiaires	1.790.000 stagiaires	1.840.000 stagiaires	1.814.000 stagiaires	1.774.000 stagiaires	101 millions d'heures

*Si l'on tient compte de l'action globale (Etat et entreprises), les résultats ne sont guère différents.*

	1972	1973	1974	1975	1976	1977 (2)
Ingénieurs et cadres (1) .....	272.000 16 %	319.000 14 %	334.000 13 %	356.000 13 %	345.000 13 %	347.000 13 %
Techniciens (1) .....	532.000 30 %	642.000 28 %	669.000 27 %	701.000 26 %	675.000 24 %	647.000 24 %
Ouvriers et employés (1) .....	956.000 54 %	1.299.000 58 %	1.527.000 60 %	1.663.000 61 %	1.730.000 63 %	1.706.000 63 %
<b>Total .....</b>	<b>1.760.000 100 %</b>	<b>2.260.000 100 %</b>	<b>2.530.000 100 %</b>	<b>2.720.000 100 %</b>	<b>2.750.000 100 %</b>	<b>2.700.000 100 %</b>

(1) Et travailleurs indépendants de qualification équivalente.

(2) Non compris les formations organisées dans le cadre du pacte pour l'emploi (100.000 stagiaires).

*La part des femmes demeure par ailleurs inférieure à leur importance dans la vie active.*

Les stagiaires se répartissent en 73 % d'hommes et 27 % de femmes. Dans l'ensemble de la population active, la répartition est de 61 % et 39 %.

**ENTREPRISES ET AIDE DE L'ÉTAT**

	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Hommes .....	1.371.000 78 %	1.734.000 77 %	1.900.000 75 %	2.016.000 74 %	2.013.000 73 %	1.973.000 73 %
Femmes .....	389.000 22 %	526.000 23 %	630.000 25 %	704.000 26 %	737.000 27 %	727.000 27 %
<b>Total .....</b>	<b>1.760.000</b> 100 %	<b>2.260.000</b> 100 %	<b>2.530.000</b> 100 %	<b>2.720.000</b> 100 %	<b>2.750.000</b> 100 %	<b>2.700.000</b> 100 %

Enfin 75 % des stages relèvent de l'entretien et du perfectionnement des connaissances, 11 % sont des stages de promotion, 11 % également des stages d'adaptation, 3 % sont des stages de prévention.

**2. Les crédits de la formation pour 1979.**

La formation professionnelle demeure parmi les priorités de l'action gouvernementale ; afin de poursuivre l'effort entrepris et d'atteindre les objectifs fixés par le VII<sup>e</sup> Plan en ce domaine, est prévu un sensible accroissement des dotations budgétaires initiales.

L'ensemble des crédits qui constituent « l'enveloppe de la formation professionnelle » ont représenté, apprentissage compris, 3 milliards de francs en 1975, 3,5 milliards en 1976, 4 milliards en 1977 et près de 5 milliards en 1978.

Le projet de budget pour 1979 prévoit 6,4 milliards de francs pour le fonctionnement et 260 millions de francs pour l'équipement soit au total 6,7 milliards de francs, soit une progression de 36 % largement supérieure à celle de l'ensemble des crédits budgétaires. Le montant de l'enveloppe de formation professionnelle aura presque doublé en trois ans et aura été multiplié par plus de six en dix ans.

On sait que ces crédits sont loin de relever d'un seul ministère, même si le secrétaire d'Etat chargé de la Formation a la responsabilité de l'ensemble.

S'agissant du ministère du Travail, c'est surtout la dotation à l'A.F.P.A. qui est directement liée à l'action de formation. L'essentiel des crédits ressort du budget des Services généraux du Premier

ministre. Ils passent de 1978 à 1979, de 2.645 millions à 4.162 millions, soit une progression de 57 % et un presque doublement en deux ans.

Cette progression devrait permettre de donner un caractère permanent à l'action engagée pour la formation des jeunes sans qualification.

L'accent devrait être mis également sur les actions en faveur des demandeurs d'emploi, sur la rénovation des cours de promotion et notamment de ceux qui s'adressent aux travailleurs manuels, sur la diversification des interventions de l'A.F.P.A., sur la modernisation et le développement de l'apprentissage et sur le renforcement du dispositif de contrôle.

Un effort a également été consenti dans le domaine de l'équipement puisque les autorisations de programme progressent de 15,5 % et les crédits de paiement de plus de 20 % ; il s'agit notamment d'accélérer la mise en place des centres de formation d'apprentis et la modernisation des centres de F.P.A.



En ce qui concerne plus spécialement les crédits interministériels inscrits au budget des Services du Premier ministre, les principaux efforts envisagés porteront sur le développement de la politique d'aide aux actions tendant à améliorer la situation de l'emploi et la promotion des travailleurs, notamment dans le cadre des programmes d'action prioritaires du VII<sup>e</sup> Plan.

Conformément aux nouvelles orientations de la politique d'aide de l'Etat, les actions relevant de la responsabilité des entreprises ne font plus l'objet d'un financement public.

En revanche, un accroissement des crédits est prévu pour les actions s'adressant :

— aux jeunes sans qualification et sans emploi pour lesquels un effort est prévu en application du programme d'action prioritaire n° 11 ; il portera notamment sur des actions de préformation et d'insertion professionnelle et permettra également à certains jeunes de suivre des stages pratiques en entreprise ;

— aux travailleurs manuels, en application du programme d'action prioritaire n° 12 ; à ce titre, un effort particulier est prévu pour la rénovation des cours de promotion sociale de façon qu'ils répondent mieux aux besoins des auditeurs et pour les travailleurs en congé de formation, qui bénéficieront également des nouvelles dispositions de l'accord sur la formation et le perfectionnement professionnels et de la loi du 17 juillet 1978 ;

— aux travailleurs de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises pour lesquels les actions d'initiation à la gestion seront développées en application du programme d'action prioritaire n° 3 ;

— aux travailleurs qui souhaitent se promouvoir ou se convertir dans le secteur hospitalier, en application du programme d'action prioritaire n° 19 ; il est prévu d'accroître les effectifs bénéficiant d'une rémunération de l'Etat pendant la formation dispensée par les écoles d'infirmières.

Ces actions seront menées essentiellement dans le cadre d'une politique de déconcentration régionale qui n'a cessé de se développer depuis 1969.

Les moyens mis à la disposition des préfets de région pour assurer le contrôle de l'ensemble des actions de formation professionnelle seront également renforcés de façon importante.

**ANNEXE**

**Le budget de la Formation professionnelle pour 1979 se présente de la façon suivante (en millions de francs) :**

Nature des actions	Budget voté en 1978	Propositions pour 1979	Evolution en pourcentage
<b>I. — Formation professionnelle continue.</b>			
<b>A. — Fonctionnement des centres.</b>			
<i>Travail :</i>			
F.P.A. ....	1.125,55	1.270,65	+ 12,9
Actions de formation du F.N.E. ....	58,43	61,94	+ 6
<b>Total (Travail) .....</b>	<b>1.183,98</b>	<b>1.332,59</b>	<b>+ 12,6</b>
<i>Education :</i>			
C.N.A.M. ....	8,60	9,68	+ 12,5
O.F.R.A.T.E.M.E. ....	81,74	96,65	+ 18,2
A.D.E.P. ....	7,94	7,44	— 6,3
Actions spécifiques .....	18,93	19,15	+ 1
<b>Total (Education) .....</b>	<b>117,21</b>	<b>132,92</b>	<b>+ 13,4</b>
<i>Universités :</i>			
C.N.A.M. ....	69,31	77,27	+ 11,5
Actions spécifiques .....	14,57	16,34	+ 18,9
<b>Total (Universités) .....</b>	<b>83,88</b>	<b>93,61</b>	<b>+ 11,6</b>
<i>Industrie :</i>			
F.N.E.G.E. ....	6,94	7,10	+ 2,3
<i>Services généraux du Premier ministre :</i>			
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale .....	768,12	1.225,56	+ 59,4
<b>B. — Rémunération des stagiaires.</b>			
Rémunération .....	1.766,93	2.795,33	+ 58,7
Services payeurs .....	3,74	3,86	+ 3,7
<b>Total (Rémunération) ....</b>	<b>1.770,67</b>	<b>2.799,19</b>	<b>+ 58,7</b>
<b>C. — Contrôle et interventions .....</b>	<b>20,27</b>	<b>36,30</b>	<b>+ 79</b>
<b>Total (fonctionnement formation professionnelle continue) .....</b>	<b>3.951,07</b>	<b>5.627,27</b>	<b>+ 42,4</b>
<b>II. — Apprentissage.</b>			
<i>Centres de formation d'apprentis :</i>			
Education .....	711,21	791,38	+ 11,3
Agriculture .....	26,80	37,45	+ 40
<i>Inspection de l'apprentissage :</i>			
Education .....	15,48	19,97	+ 29
Agriculture .....	0,88	0,96	+ 9
<b>Total (Apprentissage) ....</b>	<b>754,37</b>	<b>849,76</b>	<b>+ 12,5</b>
<b>Total (Fonctionnement) ..</b>	<b>4.705,44</b>	<b>6.477,03</b>	<b>+ 37,7</b>
<b>III. — Equipement.</b>			
<i>Autorisations de programme :</i>			
F.P.A. ....	134,9	154,9	+ 14,8
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale .....	90	105	+ 16,7
<b>Total (Equipement) .....</b>	<b>224,9</b>	<b>259,9</b>	<b>+ 15,5</b>

### III. — LES PROBLÈMES QUI DEMEURENT

Examinant les conditions de l'emploi dans notre pays, votre commission des affaires sociales ne peut manquer de dénoncer, une fois de plus, certains « points faibles » de la politique menée.

Malgré les priorités affirmées, des problèmes demeurent mal résolus. Elle en a retenu trois parmi d'autres :

- les accidents du travail ;
- l'inspection du travail ;
- les difficultés de certaines catégories de travailleurs : jeunes, femmes, immigrés.

#### A. — L'IMPORTANCE ENCORE TROP FORTE DES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET DES MALADIES PROFESSIONNELLES

Les dernières statistiques connues, extraites du rapport annuel pour 1976 de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés témoignent d'une légère diminution de la fréquence et de la gravité des accidents. Mais elles permettent de constater que l'ampleur du problème demeure.

Globalement, pour 13.642.945 salariés, on a enregistré :

- 1.072.345 accidents du travail avec arrêt (soit — 3,7 % par rapport à 1975) dont 116.650 graves (— 2 %) et 1.907 décès ;
- 160.841 accidents de trajet (— 0,4 %) dont 1.218 mortels (— 7 %) ;
- 4.703 maladies professionnelles (+ 2,7 %).

Ne sont pas pris en compte dans ces statistiques les 1.827.153 salariés des régimes spéciaux et les 122.288 accidents avec arrêt dont ils ont été victimes, dont 466 mortels, et les 3.292.110 journées perdues pour incapacité temporaire.

C'est donc, au total, plus de 1.300.000 accidents qui ont pu être dénombrés, entraînant la mort de près de 3.600 travailleurs.

**I. — ÉVOLUTION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET MALADIES PROFESSIONNELLES DE 1971 A 1976**

	Accidents du travail				Accidents de trajet (Nombre)	Maladies professionnelles (Nombre)
	Nombre	Taux				
		Fréquence	Gravité I.T.			
● <i>Rappel 1971</i> (Effectifs : 12.805.055 salariés) :						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves) .....	1.115.245	41	1,03	50,20	168.385	4.349
— Décès .....	2.383	»	»	»	1.666	28
— Journées perdues pour incapacité temporaire .....	28.076.985	»	»	»	6.797.557	342.674
— Somme totale des taux d'incapacité permanente .....	1.366.764	»	»	»	556.323	28.033
● <i>Rappel 1972</i> (Effectifs : 13.113.398 salariés) :						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves) .....	1.125.134	41	1,05	50,40	164.667	4.330
— Décès .....	2.406	»	»	»	1.822	21
— Journées perdues pour incapacité temporaire .....	28.854.921	»	»	»	6.807.870	340.430
— Somme totale des taux d'incapacité permanente .....	1.392.058	»	»	»	573.945	28.570
● <i>Rappel 1973</i> (Effectifs : 13.492.184 salariés) :						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves) .....	1.137.804	40	1,03	46,70	165.099	4.580
— Décès .....	2.246	»	»	»	1.629	18
— Journées perdues pour incapacité temporaire .....	29.010.513	»	»	»	6.754.567	330.541
— Somme totale des taux d'incapacité permanente .....	1.313.511	»	»	»	529.094	27.585
● <i>Rappel 1974</i> (Effectifs : 13.575.719 salariés) :						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves) .....	1.154.371	41	1,09	47	163.974	4.658
— Décès .....	2.117	»	»	»	1.421	25
— Journées perdues pour incapacité temporaire .....	30.414.570	»	»	»	6.886.563	355.451
— Somme totale des taux d'incapacité permanente .....	1.314.374	»	»	»	511.396	28.238
● <i>Rappel 1975</i> (Effectifs : 13.625.768 salariés) :						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves) .....	1.113.124	40	1,11	46,7	161.517	4.579
— Décès .....	1.986	»	»	»	1.309	18
— Journées perdues pour incapacité temporaire .....	30.792.251	»	»	»	6.990.337	363.182
— Somme totale des taux d'incapacité permanente .....	1.291.405	»	»	»	492.921	25.829
● <i>1976</i> (Effectifs : 13.642.945 salariés) :						
— Accidents avec arrêt (y compris cas graves) .....	1.072.345	39	1,09	45,2	160.841	4.703
— Décès .....	1.907	»	»	»	1.218	35
— Journées perdues pour incapacité temporaire .....	29.919.798	»	»	»	7.011.159	350.156
— Somme totale des taux d'incapacité permanente .....	1.241.773	»	»	»	468.374	31.570

**II. — STATISTIQUE PROFESSIONNELLE DES ACCIDENTS DU TRAVAIL EN 1976**

Comité technique national	Nombre de salariés	Accidents avec arrêt (1)	Accidents graves (2)	Déces	Journées perdues par incapacité temporaire	Somme des taux d'incapacité permanente	Taux de fréquence (3)	Taux de gravité des I.T. (4)	Indice de gravité des I.P. (5)
Métallurgie .....	2.898.943	309.997	26.899	232	7.257.230	238.407	53	1,24	40,9
Bâtiment et T.P. ....	1.743.627	277.360	34.766	724	9.243.112	412.522	75	2,48	110,9
Bois .....	379.914	41.358	4.521	42	1.097.110	44.792	54	1,42	58
Chimie .....	366.825	22.603	2.833	44	626.382	28.782	32	0,88	40,5
Pierres, terres à feu .....	271.303	34.334	3.516	78	1.006.921	40.234	63	1,84	73,7
Caoutchouc, papier .....	250.034	22.777	2.125	19	613.031	21.379	47	1,25	43,7
Livre .....	221.936	10.005	1.330	9	274.501	12.182	23	0,62	27,6
Textiles .....	338.781	20.584	1.646	5	493.324	14.524	31	0,75	21,9
Vêtement .....	356.076	11.287	831	6	241.576	7.247	16	0,35	10,4
Cuir et peaux .....	134.341	5.729	561	7	140.357	6.056	21	0,32	22,6
Alimentation .....	1.073.192	89.485	8.654	131	2.238.727	89.566	41	1,03	41,1
Transports .....	505.060	52.671	7.286	266	1.831.723	95.327	51	1,76	91,5
Eau, gaz, électr. (6) .....	44.166	3.430	439	12	92.089	4.988	40	»	»
Commer. non alim. ....	1.194.371	52.845	6.585	113	1.439.301	70.543	22	0,60	29,5
Interprofessionnel .....	3.864.176	117.660	14.658	219	3.322.414	155.224	15	0,43	20,3
<b>Ensemble A.T. ....</b>	<b>13.642.945</b>	<b>1.072.345</b>	<b>116.650</b>	<b>1.907</b>	<b>29.919.798</b>	<b>1.241.773</b>	<b>39</b>	<b>1,08</b>	<b>45,2</b>
<i>Risque « trajet » .....</i>	»	160.841	31.182	1.218	7.011.159	468,3 ;	»	»	»

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

(2) Accident ayant entraîné un paiement de rente.

$$(3) \text{ Taux de fréquence} = \frac{\text{Nombre d'accidents avec arrêt}}{\text{Nombre d'heures travaillées}} \times 1.000.000.$$

$$(4) \text{ Taux de gravité} = \frac{\text{Nombre de journées perdues par I.T.}}{\text{Nombre d'heures travaillées}} \times 1.000.$$

$$(5) \text{ Indice de gravité} = \frac{\text{Total des taux d'I.P.}}{\text{Nombre d'heures travaillées}} \times 1.000.000.$$

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

Source : Liaisons sociales 4675 - 17 août 1978.

Si le taux de fréquence des accidents pour l'ensemble des activités présente globalement une légère baisse par rapport à 1975, et, de même, le taux de gravité des incapacités temporaires diminue en moyenne quelque peu, cette fréquence et cette gravité augmentent régulièrement pour les travailleurs de plus de trente ans. Elles sont supérieures pour les étrangers, particulièrement les Nord-Africains, notamment dans les activités à haut risque, comme le bâtiment.

Enfin, soulignons une fois de plus que les « ouvriers », qui ne forment que 58 % des salariés, supportent près de 85 % des accidents.

**REPARTITION SUIVANT LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE**

	Répartition des effectifs (I.N.S.E.R.) Pourcentage	Pourcentage des accidents avec arrêt	Pourcentage des accidents graves	Pourcentage des journées perdues par I.T.	Pourcentage des taux I.P.
1. Non précisé .....	•	9,9	11,4	9,7	10,7
2. Cadres et techniciens, agents de maîtrise .....	19,5	5,1	10,1	6,1	11,1
3. Employés .....	19,1	6,2	7,2	6,3	6,9
4. Apprentis .....	0,9	1,8	1	1,2	0,8
5. Manœuvres .....	14,1	9,4	8,1	9,5	8,6
6. Ouvriers spécialisés (O.S.) .....	21,8	32,3	27,9	30,9	26,9
7. Ouvriers qualifiés .....	20,8	41,3	41,4	42,2	41
8. Divers .....	3,8	3,9	4,3	3,8	4,8

63 % de l'ensemble des accidents sont constatés dans la métallurgie, le bâtiment, les travaux publics, les transports, les pierres et terres à feu qui représentent 39,71 % des salaires et 68,16 % des accidents mortels.

Ces statistiques représentent, pour le seul secteur des travaux publics et du bâtiment, trois décès par jour.

Les accidents du travail et les maladies professionnelles sont en grande partie les conséquences des effets psycho-physiologiques de l'organisation actuelle de la production.

Les questions d'hygiène, de sécurité, relèvent du problème plus global des conditions du travail que nous venons d'examiner.

Le danger ne tient pas seulement à l'absence de dispositif de sécurité mais aussi aux cadences, au bruit, à l'air, à la chaleur excessive, enfin, aux horaires prolongés.

En dix ans, le nombre de travailleurs postés par équipe travaillant une semaine le matin (5 heures à 13 heures), une semaine le soir (13 heures à 22 heures), une semaine de nuit (22 heures à 5 heures du matin) a été multiplié, on l'a dit précédemment, par 2,5. Les effets traumatisants d'une telle cadence ne sont plus à démontrer. Le rapport du docteur Wisner, à ce sujet, est accablant.

On peut évaluer le *coût des accidents* du travail et des maladies professionnelles (indemnités journalières, frais médicaux et pharmaceutiques, hospitalisation, etc.) à plus de 7 milliards en moyenne chaque année.

Il faut y ajouter les coûts indirects : dégâts matériels, arrêt, désorganisation momentanée de la production, remplacement des

victimes, fuites de la main-d'œuvre, etc. Leur montant peut être évalué au triple de celui des coûts directs, soit, en moyenne, 20 milliards par an.

*C'est dire qu'améliorer l'hygiène et la sécurité des travailleurs n'est pas alourdir les charges de l'économie mais les réduire.*

Votre commission des Affaires sociales sollicite du Gouvernement son intervention pour faire respecter les mesures de prévention, pour lutter efficacement pour l'amélioration des conditions de travail, pour imposer l'utilisation d'une main-d'œuvre expérimentée pour les travaux dangereux, pour l'intensification de l'information par les organes audio-visuels notamment, pour améliorer les moyens d'action de l'inspection du travail.

Il faut observer que les dispositions de la loi du 6 décembre 1976 instaurant la notion de responsabilité de l'entreprise apparaissent, aux yeux des responsables de la Fédération nationale des mutilés du travail, comme une dilution de la responsabilité du chef d'entreprise, limitée au cas de faute personnelle.

Pour la mise en œuvre de ce texte, d'importants décrets ont été pris portant sur l'association des partenaires sociaux sur certains modes de travail, sur les pouvoirs de l'inspection du travail. Le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels a été installé le 22 mai 1978 et, à l'occasion de la réunion, le 7 juin dernier, sa commission permanente a étudié l'avant-projet du décret relatif aux sanctions pénales et créé cinq groupes de travail spécialisés pour procéder à l'étude d'avant-projets de décrets relatifs à :

- la formation de la sécurité ;
- le contrôle des substances et produits dangereux pour les salariés ;
- le contrôle des machines et matériels dangereux pour les salariés ;
- l'organisation des services médicaux du travail ;
- la sécurité dans les établissements où sont fabriquées ou manipulées des substances explosives.

Votre commission des Affaires sociales approuve de telles dispositions et souhaite l'intervention rapide de ces textes.

Elle considère qu'il faut donner la priorité à la sécurité du travail et lutter pour que les impératifs de production et de profit ne multiplient pas les accidents mortels.

C'est pourquoi votre commission des Affaires sociales préconise :

— l'augmentation du nombre des inspecteurs et des contrôleurs au travail, afin de mettre en œuvre une surveillance rigoureuse de l'application des règles d'hygiène et de sécurité ;

— le renforcement des pouvoirs et de la protection des délégués du personnel dans les comités d'hygiène et de sécurité ;

— l'affichage du rapport de l'inspection du travail quand il n'entraîne pas de poursuites contre l'employeur ;

— le perfectionnement des moyens de sécurité existants ;

— l'intervention d'une campagne d'information nationale avec le concours de la presse, de la radio et de la télévision sur les conséquences et les moyens de prévention des accidents du travail ;

— le respect rigoureux des dispositions existantes visant à protéger les travailleurs handicapés. Elles se sont révélées jusqu'à ce jour totalement inefficaces et insuffisantes.

Enfin, votre commission des Affaires sociales suggère que les décisions ayant entraîné l'inclusion des indemnités journalières de maladie dans les revenus passibles de l'impôt fassent l'objet d'un nouvel examen car cette disposition frappe les salariés qui, pour la plupart, ne disposent que de moyens d'existence très limités.

## B. — L'INSUFFISANCE DES MOYENS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Les tâches dévolues à l'inspection du travail sont, on le sait, complexes ; elles tendent encore, dans la conjoncture actuelle, à se développer alors que les moyens dont elle dispose restent limités voire insuffisants.

Les principales activités des services de l'inspection sont, il faut le rappeler :

— *le contrôle* de l'application de la législation et de la réglementation du travail ;

— *le conseil et l'information* des employeurs et des salariés sur l'application de la réglementation du travail et sur le fonctionnement interne de l'entreprise ;

— *la conciliation* en cas de conflit sur appel des partenaires sociaux.

Ces deux dernières missions sont appelées à s'étendre. Elles doivent permettre à l'inspection une intervention plus large au niveau de l'entreprise et une meilleure connaissance de sa vie interne qui devrait favoriser à l'échelon central la prise des décisions.

### 1. Bilan d'activité : un contrôle trop partiel.

Divers indicateurs permettent de mesurer l'activité de l'Inspection du travail.

En ce qui concerne l'information du public, en 1976 le nombre de consultants a été de 870.000. Il est monté à 912.000 en 1977 et devrait être de 940.000 cette année. Les lettres expédiées ont été respectivement de 628.500, 691.000 et 700.000.

Pour ce qui est de la conciliation, le nombre de commissions mixtes « employeurs-salariés » réunies avec la participation des services et ayant pour objet la négociation d'accords collectifs ou une conciliation de conflits collectifs, a été en 1976 de 3.100, en 1977 de 2.700 et vraisemblablement de 3.000 cette année.

Enfin, pour ce qui touche le contrôle, le nombre d'établissements visités n'a cessé de croître : 270.000 en 1968 (occupant 5.200.000 salariés), 313.800 en 1977 et 330.000 en 1978.

#### STATISTIQUE D'ACTIVITÉ DE L'INSPECTION DU TRAVAIL DE 1971 A 1976

	Conseil		Conciliation (Commissions mixtes)	Contrôle			
	Visites	Courrier		Etablissements visités		Etablissements assujettis	
				Nombre	Salariés occupés	Nombre	Salariés occupés
1971 .....	739.260	459.195	3.293	291.510	(*) 4.700.000	(*) 850.000	(*) 8.000.000
1974 .....	805.390	516.062	3.044	276.779	5.254.762	925.628	12.194.390
1975 .....	935.321	649.562	3.350	272.637	4.752.477	870.799	11.605.268
1976 .....	870.033	628.512	3.136	269.657	5.199.647	973.286	12.326.379

(\*) Estimation.

Source : Liaisons sociales 99/77 du 9 novembre 1977.

Le nombre d'infractions relevé a été de 616.242 en 1976. La plupart ont disparu sur simple injonction des services, 22.222 seulement (soit 3,6 %) ont fait l'objet d'un procès-verbal transmis au Procureur de la République. Elles concernent essentiellement l'hygiène et la sécurité des travailleurs, les obligations des employeurs, la réglementation du travail et de l'emploi.

Les condamnations infligées en 1976 se sont élevées à 8.314, les amendes infligées (qui peuvent être supérieures en nombre à celui des condamnations) se décomposant ainsi :

— amendes au-dessus du taux minimum .....	3.229
— amendes au taux minimum .....	1.824
— amendes au-dessous du taux minimum .....	10.622

RELEVÉ DES INFRACTIONS CONSTATÉES EN 1976

Réglementation en cause	Nombre d'infractions constatées		
	Total (observations mises en demeure et par procès-verbal)	Suivies de mises en demeure	Relevées par procès-verbal
1. Obligation des employeurs (déclaration, affichage, registre) .....	106.455	58	740
2. Réglementation du travail (durée du travail, repos hebdomadaire, jours fériés) .....	63.398	114	6.574
3. Salaires .....	50.808	26	1.972
4. Congés payés .....	11.829	16	314
5. Représentation du personnel .....	9.125	18	411
6. Hygiène et sécurité des travailleurs	314.273	24.718	8.109
7. Emploi (placement, contrôle étrangers, travail temporaire) .....	60.190	130	4.100
8. Divers .....	163	»	2
Totaux .....	616.242	25.080	22.222

Les infractions relevées en 1977 ont été d'environ 732.000 et seront vraisemblablement 800.000 en 1978.

Les insuffisances de contrôle apparaissent évidentes : 8 établissements sur 10 ne sont pas visités, 2 établissements sur 3 ont moins de dix salariées, 96,4 % des infractions constatées ne font l'objet d'aucun procès-verbal, 98,65 % des infractions n'aboutissent à aucune condamnation.

**RÉLEVÉ DÉTAILLÉ DES INFRACTIONS CONSTATÉES EN 1976**

Motif	Infractions	Mises en demeure	P.V.	Ord. non lieu	Relaxe	Condamnations	Nombre de condamnations à amendes			Peines complém.	Appel	Cass.
							+ que 500 F.	Taux égal	- que 500 F.			
<b>Hygiène et sécurité.</b>												
En général .....	147.122	17.084	2.052	3	11	670	177	169	1.078	56	18	1
Travail des femmes et des enfants ..	2.151	70	56	1	»	21	6	4	14	2	»	»
<b>Prescriptions particulières à certaines professions</b>												
Machines dangereuses .....	19.471	1.807	355	»	6	260	80	15	179	6	4	»
Etiquetage des produits dangereux ..	824	16	13	»	»	5	1	»	4	»	»	»
C.H.S. ....	3.281	21	61	1	1	21	»	1	77	»	9	»
Médecine du travail .....	62.654	274	2.628	60	12	1.353	133	85	1.445	1	6	»
<b>Obligations des employeurs.</b>												
Déclaration des établissements .....	575	21	53	1	»	13	5	1	17	»	»	»
Affichage .....	58.769	22	403	»	»	78	20	40	89	»	3	»
Registres .....	47.113	15	284	»	»	69	31	29	19	»	1	»
<b>Réglementation du travail.</b>												
Age d'admission .....	983	»	63	»	»	11	2	1	14	1	»	»
Professions ambulantes .....	86	»	2	»	»	1	»	»	11	»	1	»
<b>Durée du travail.</b>												
Dispositions générales .....	25.435	23	706	2	3	258	89	93	515	2	5	»
Heures supplémentaires .....	15.010	14	2.684	1	4	1.516	272	173	2.069	1	7	»
Femmes .....	588	»	25	»	»	3	»	»	7	»	»	»
Jeunes .....	5.202	3	357	»	»	257	67	9	233	»	1	»
<b>Travail de nuit.</b>												
Boulangeries .....	215	»	6	»	»	1	»	»	1	»	»	»
Enfants .....	508	1	38	»	»	75	2	1	72	»	»	»
Femmes .....	344	»	75	»	»	3	1	1	1	»	1	»
Repos hebdomadaire .....	4.811	11	2.300	17	18	963	1.616	372	1.200	12	83	39
Repos jours fériés .....	647	»	107	»	1	20	7	3	11	»	»	»
Divers .....	9.569	62	211	»	1	51	34	42	32	»	1	»
<b>Emploi.</b>												
Placement .....	915	»	31	1	»	17	2	2	16	»	»	»
Contrôle de l'emploi .....	28.297	16	1.068	4	11	240	47	98	365	5	7	»
Travail temporaire .....	2.470	50	439	»	1	127	24	10	131	»	3	1
<b>Etrangers.</b>												
Réglementation de l'emploi .....	6.526	8	1.438	4	4	180	35	70	120	»	»	»
Registres .....	13.875	29	975	1	2	57	22	7	61	»	2	»
Divers .....	8.107	27	149	»	4	59	28	45	40	2	1	»

Motif	Infractions	Mises en demeure	P.V.	Ord. non lies	Rétraie	Condamna-tions	Nombre de condamnations à amendes			Peines complém.	Appel	Cass.
							+ que 500	Taux 500	- que 500			
<b>Salaires.</b>												
Mode de paiement .....	37.730	9	1.481	1	3	452	99	103	799	3	4	»
S.M.I.C. ....	7.515	15	351	2	2	222	24	22	224	1	»	»
Salaires mini des conventions collec-tives étendues .....	5.363	2	140	»	2	119	33	52	178	»	2	»
<b>Congés payés.</b>												
Régime général .....	9.035	14	128	»	1	30	»	12	31	1	1	»
Caisse de congés payés .....	2.794	2	186	1	2	36	11	45	63	1	»	»
<b>Représentation du personnel.</b>												
Exercice droit syndical .....	1.204	3	109	»	8	16	6	2	21	»	2	»
Délégués du personnel .....	4.156	6	167	2	3	28	8	3	21	1	2	»
Comités d'entreprise .....	5.501	8	133	6	5	21	»	10	11	»	2	»
Représentants du personnel dans les C.H.S. des établissements de plus de 300 salariés .....	265	1	2	»	»	2	»	»	2	»	2	»
Divers .....	163	»	2	»	»	1	»	»	1	»	»	»
<b>Totaux</b> .....	<b>616.242</b>	<b>25.080</b>	<b>22.222</b>	<b>117</b>	<b>142</b>	<b>8.314</b>	<b>3.229</b>	<b>1.824</b>	<b>10.622</b>	<b>298</b>	<b>199</b>	<b>45</b>

Source : Revue pratique de droit social, février 1978.

## 2. Des effectifs encore insuffisants.

C'est une constante des rapports de notre Commission de souligner l'insuffisance des moyens humains mis à la disposition de l'inspection du travail.

Les effectifs des fonctionnaires de catégories A et B des services extérieurs du travail et de l'emploi étaient, au 1<sup>er</sup> août 1978, les suivants :

### *Catégorie A :*

Directeurs hors classe .....	22
Autres directeurs .....	100
Directeurs adjoints .....	77
Inspecteurs .....	380
<b>Total .....</b>	<b>579</b>

### *Catégorie B :*

Chefs de centre .....	133
Chefs de section .....	182
Contrôleurs .....	964
<b>Total .....</b>	<b>1.279</b>

Le nombre de fonctionnaires qui doivent effectuer des contrôles sur place était de :

- 372 en ce qui concerne la catégorie A (inspecteurs et certains directeurs adjoints) ;
- 430 en ce qui concerne la catégorie B (contrôleurs).

Les créations d'emplois proposées au budget de 1979 (30 en catégorie A et 100 en catégorie B) devaient légèrement contribuer à améliorer les conditions de travail de ces fonctionnaires et à développer leurs interventions, mais aucun bouleversement radical n'est à espérer.

## 3. Les observations de votre Commission.

Les chiffres rappelés précédemment en ce qui concerne les infractions sanctionnées prouvent que le respect de la législation au travail s'effectue avec beaucoup de discernement.

Votre commission des Affaires sociales considère que les infractions relatives au contrôle des substances et produits dangereux

pour les travailleurs, à celui des machines et des matériels dangereux, ne devraient pas faire l'objet d'amende au-dessous du niveau minimum.

Elle considère par ailleurs que le nombre d'emplois créés par l'intervention du budget de 1979, 30 en catégorie A et 100 en catégorie B, permettra le développement des interventions de l'inspection du travail, mais observe cependant qu'il n'est pas à la mesure de l'évolution et de l'application des textes sociaux intéressant le monde du travail.

Elle se félicite que le corps des inspecteurs du travail ait bénéficié de la revalorisation générale de la catégorie A de la fonction publique, la dernière étape de cette revalorisation étant intervenue à partir du 1<sup>er</sup> août 1978.

Elle souhaite que le nouveau projet de statut pour la catégorie B prévoyant un réaménagement de carrière voie le jour dans les délais les plus brefs.

### C. — LES DIFFICULTÉS DE CERTAINES CATÉGORIES DE TRAVAILLEURS TOUJOURS DÉFAVORISÉS

#### 1. Les femmes : un droit au travail menacé.

Les chiffres confirment une fois de plus que les femmes restent les privilégiées du chômage.

La population active féminine ne cesse de croître, puisque de 1968 à 1976 l'effectif a progressé d'un million.

— 1968 .....	7.461.805
— 1976 .....	8.456.700

Elles totalisent aujourd'hui 52,7 % des demandes d'emplois alors qu'elles ne représentent que 38 % de la population active.

Les femmes de moins de vingt-cinq ans sont les plus frappées puisqu'elles représentent 62,9 % des demandeurs d'emplois dans cette tranche d'âge.

Dans certaines régions rurales ou dans celles où le marasme industriel s'aggrave, ce *taux* est de l'ordre de 65 à 70 %.

D'une manière générale les *problèmes spécifiques* de l'emploi féminin demeurent et notre commission n'a cessé de les dénoncer :

— la sous-formation — la sous-qualification — la sous-promotion — la sous-rémunération — la déqualification — la pénibilité des conditions de travail — enfin le maintien de la double journée, celle du travail et celle des tâches domestiques, représentant pour les femmes une production énorme qui n'est pas reconnue économiquement. Cette tâche pourrait être allégée par des équipements et des services collectifs. C'est un vœu déjà ancien de la commission des Affaires sociales et qu'elle ne cessera de renouveler.

Globalement, la main-d'œuvre féminine constitue un marché du travail spécifique voire marginal. Non seulement elle occupe en grand nombre des emplois précaires (intérim, contrats à durée déterminée) ou à temps partiel mais encore elle se regroupe dans un nombre limité de secteurs d'activité et de professions, le plus souvent peu dynamiques, voire menacés.

85 % des femmes salariées sont concentrées dans 34 types d'emploi ; 60 % sont employées dans 9 types d'emploi : ouvrières spécialisées, personnel de secrétariat, employées de bureau, qualifiées ou non qualifiées, manœuvres, vendeuses, ouvrières qualifiées du travail des étoffes, nettoyage de bureaux, magasinage, conditionnement et manutention.

66 % des femmes travaillent dans le secteur tertiaire, 57 % dans le secteur des services.

Or, on le sait, à l'horizon 1985, l'essentiel de la croissance de la population active sera le fait de la main-d'œuvre féminine : elle devra donc, pour répondre aux besoins, se répartir dans tous les secteurs de l'activité économique. D'où les actions entreprises, notamment par Mme Nicole Pasquier, secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi féminin, à la fois pour porter remède au chômage féminin et répondre aux besoins de l'économie, en élargissant les possibilités d'emploi ouvertes aux femmes, particulièrement dans l'industrie. (Circulaire ministérielle n° 65-78 du 26 octobre 1978.)

Divers obstacles sont évidemment à vaincre, tenant notamment à la législation du travail (règles d'hygiène et de sécurité), à des causes structurelles (absence de formation et qualification nécessaires,...) mais peut-être surtout à des facteurs psychologiques (réticence de la maîtrise, etc.).

Une approche menée au niveau local devrait toutefois permettre de définir la gamme des métiers vers lesquels les femmes pourraient être orientées. Une action coordonnée d'information des employeurs et des femmes elles-mêmes est donc envisagée en liaison avec l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A., afin de mettre au point des formations spécifiques.

Pour l'ouverture aux femmes de qualifications traditionnellement masculines, des moyens existent : les contrats emploi-formation, les stages de mise à niveau (en cas d'adaptation simple au poste de travail), les stages de formation A.F.P.A., les stages F.N.E. (en cas de conversion ou d'adaptation au poste de travail).

Certains moyens complémentaires peuvent être également utilement mis à profit : les subventions du F.A.C.T. pour l'aménagement des postes de travail et les subventions de l'établissement public régional pour les travaux de recherche des créneaux possibles d'embauche dans des métiers dits masculins ; les collectivités locales (conseil général) peuvent également être sollicitées.

De plus, un fonds expérimental a été mis en place au ministère du Travail qui pourra financer quelques opérations de diversification qui ne pourraient être prises en charge par les moyens cités ci-dessus.

..

L'expérience, en tout état de cause, est intéressante et votre Commission ne manquera pas d'y apporter toute l'attention nécessaire.

Dans la période de crise que nous traversons, le droit du travail des femmes est un droit menacé. Menacé parce qu'elles sont les premières victimes du chômage, menacé aussi parce qu'elles sont considérées par certains comme des « voleuses d'emploi » ou des chômeuses moins dignes d'intérêt que les hommes.

En ce sens, certaines déclarations officielles, sur les vrais et faux chômeurs, les mesures envisagées comme le développement du travail à temps partiel, peuvent inquiéter à juste titre les travailleuses, qu'il ne saurait plus être question désormais de considérer comme des travailleuses marginales ne bénéficiant que d'un salaire d'appoint.

Faire appliquer effectivement le droit au travail, agir pour une égalité véritable des femmes devant l'emploi, devant la formation, pour les rémunérations, les postes de travail, restent les recommandations essentielles de votre Commission qui s'appuie largement pour ce faire sur les remarquables travaux du Comité du travail féminin présidé par notre ancienne collègue Mme Devaud.

Soulignons une fois de plus à cet égard l'insuffisance des moyens financiers et matériels mis à la disposition de cet organisme de consultation et d'étude qui a tant fait pour la promotion du travail féminin.

Cette reconnaissance de la pleine égalité des travailleurs et travailleuses suppose le développement de l'information afin de transformer les mentalités et les comportements. Il est temps de mettre

fin à l'opposition des rôles, les femmes à la maison, les hommes à la production, à l'opposition des emplois masculins et féminins (toujours dévalorisés). Autant de préjugés qui restent l'expression d'une mentalité séculaire, autant de préjugés subis par les travailleuses.

Pour votre commission des Affaires sociales : « Il n'est nullement question de faire gouverner la société par les femmes, mais bien de savoir si elle ne serait pas mieux gouvernée par les hommes et par les femmes » (1).

## ANNEXE

### LES FEMMES ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

■ Bilan global : 2.700.000 travailleurs ont bénéficié, en 1976, d'un stage de formation, soit une personne active sur 7.

Les stagiaires se répartissent en : 1.974.000 hommes, soit 74 % ; 696.000 femmes, soit 26 %.

■ Bilan de l'aide de l'Etat : au total, 782.000 stagiaires ont suivi, en 1976, des actions de formation financées par l'Etat, qui se répartissent en : 537.000 hommes, soit 69 % ; 245.000 femmes, soit 31 %.

● L'A.F.P.A. a reçu en formation 82.281 personnes qui se répartissent en deux catégories :  
— stagiaires sous contrat de travail : 51.831 personnes dont 15 % de femmes,  
— stagiaires sans contrat de travail : 11.760 personnes dont 8 % de femmes.

● Conventions comportant une aide financière de l'Etat : en 1976, la population de femmes stagiaires était de 34 %.

■ Stages de mise à niveau : au cours de l'année 1977, 39 % du total des stagiaires étaient des femmes.

■ Contrats emploi-formation : à la fin du mois de juin 1978, 42,8 % du total des contrats en ploi-formation concernaient des femmes.

Source : Liaisons sociales n° 4699 du 15 novembre 1978.

---

(1) *Stuart Mill.*

## 2. Les jeunes : chômage ou déqualification.

Alors que 40 % des demandeurs d'emploi actuels ont moins de vingt-cinq ans, il faut convaincre la jeunesse de notre pays que le chômage n'est pas une tare ! Les chercheurs du Bureau international du travail, au terme d'une longue étude, ont formulé l'hypothèse que si par un coup de baguette magique tous les jeunes trouvaient immédiatement un emploi, le malaise qu'ils connaissent ne serait pas pour autant dissipé. Votre Rapporteur a fréquenté au cours de l'année écoulée de nombreux milieux de jeunes. Ces derniers ne considèrent plus le travail comme une raison d'être ni comme une fin en soi. Ils ont le sentiment d'avoir été abusés et s'insurgent contre la tendance qui consiste à adapter le travailleur à l'emploi et non l'inverse.

Il est donc urgent que le système éducatif et l'appareil de formation professionnelle tiennent suffisamment compte des progrès techniques et notamment de l'évolution des postes et que le recyclage des jeunes sans emploi soit immédiat et automatique. Il faut que chacun puisse s'insérer durablement dans le monde du travail. Or, ce sont les jeunes qui, dans l'ensemble, rencontrent le plus de difficultés à s'insérer dans la vie professionnelle. Le rapport du Conseil économique et social d'octobre 1977 (1) sur ce thème et que nous avons longuement examiné l'an passé dans notre précédent avis budgétaire en témoigne.

Globalement, on peut distinguer trois groupes parmi les jeunes sortis du système éducatif :

- un tiers ne possède ni formation professionnelle ni diplôme ;
- un tiers comprend ceux qui ont obtenu un C.A.P. ou un B.E.P. ;
- un tiers est composé de ceux qui sont allés jusqu'en terminale, avec ou sans baccalauréat, et ceux qui ont suivi un enseignement supérieur.

On peut s'interroger sur les difficultés actuelles des *diplômés*. On est tenté de penser que le diplôme désormais est devenu un handicap, un « passeport pour nulle part ». Ou il ne convient pas, ou il est trop élevé. Il n'est plus en tout cas une assurance d'embauche.

Notons toutefois que même si les diplômes ne sont plus une garantie d'emploi, ils demeurent une garantie contre le chômage, au prix cependant d'une déqualification des intéressés.

---

(1) Avis du C.E.S. « l'emploi des jeunes » octobre 1977.

Plus les jeunes sont diplômés, moins ils ont de difficultés à trouver un emploi. En 1977 le taux de chômage parmi les débutants titulaires de diplômes était le suivant (1) :

C.E.P. ....	28,5 %
B.E.P.C. ....	23,1 %
Bac ....	20,7 %
Diplômes d'I.U.T. ou B.T.S. ....	16,1 %
Licence ....	13,1 %

Mais il est de fait que la garantie offerte par les diplômes s'amenuise. En 1974, on ne comptait que 7,7 % de chômeurs débutants parmi les titulaires d'une licence (contre 13,1 % en 1977), 5,4 % parmi les bacheliers (contre 20,7 %). Pour les diplômes techniques également, la situation s'est aggravée : C.A.P. de 6,5 à 17,3 %, D.U.T. et B.T.S. de 5,7 à 16,1 %.

L'un des effets les plus dangereux de la situation actuelle est la *déqualification* des nouveaux diplômés. Le licencié, qui se voyait proposer des emplois de cadre moyen et supérieur, se contente aujourd'hui d'un poste d'employé ; les bacheliers ne sont pas rares parmi les O.S. Il n'est donc pas étonnant que la désillusion des diplômés engendre frustration et sentiment d'injustice.

Il est vrai que toutes les enquêtes sur l'emploi témoignent que 50 % de jeunes, bien que titulaires de diplômes ou ayant reçu une formation générale, n'ont aucune formation professionnelle. D'où leurs difficultés à trouver un emploi. C'est pourquoi bon nombre d'entre eux, obligés de gagner leur vie, se résignent à des emplois aléatoires et précaires.

Ils vont de petits métiers en petits métiers, de stages en stages, jusqu'à l'inscription au chômage et l'acceptation d'emplois à durée déterminée qui aggravent leur marginalisation. Autant ces incertitudes peuvent forger une expérience, autant elles sont catastrophiques si le jeune est livré à lui-même et sans espoir. La baisse d'intérêt pour un travail déqualifié a, pour l'avenir, les conséquences les plus graves.

Le maintien d'un sous-emploi permanent aggrave les inégalités et, pour les jeunes, l'ennui, l'isolement et la solitude.

Lorsqu'ils se voient imposer une tâche où ils ne peuvent faire intervenir leurs connaissances et leurs aptitudes, ils se croient confinés à des travaux subalternes, sans intérêt, et affirment être victimes d'une société qu'ils condamnent avec plus ou moins de virulence.

Si la situation se prolonge, ils ont de plus en plus de mal à conserver leur savoir, leurs aptitudes et perdent tout espoir d'accomplir un travail pour lequel ils s'étaient parfois préparés.

---

(1) Le chômage des jeunes diplômés, par Guy Herzlich. *Le Monde de l'Éducation*, n° 44, novembre 1978.

Ils considèrent qu'ils sont victimes d'un gaspillage social au moment où le développement des connaissances et des techniques devrait provoquer la croissance des besoins exigés par une société dominée par le développement des sciences.

Votre commission des Affaires sociales approuve donc l'intervention des pactes nationaux pour l'emploi des jeunes.

Elle suggère cependant qu'entre la sortie du système scolaire et l'entrée dans le monde du travail soit organisée une période transitoire, permettant à chaque jeune gens de recevoir une préparation professionnelle, de retourner éventuellement en formation, avant d'entrer dans le métier.

Cette période commencée par les stages pratiques en entreprises et les stages de formation professionnelle pourrait être développée et mieux organisée. La lutte serait ainsi beaucoup plus efficace pour corriger les inégalités engendrées par le système éducatif fondé uniquement sur des objectifs professionnels et basé sur une sélection précoce.

Selon un sondage exclusif S.O.F.R.E.S. *Le Pèlerin* :

- 71 % des jeunes Français estiment que le premier emploi ne conditionne pas vraiment la vie professionnelle ;
- 53 % des jeunes Français jugent la formation qu'ils ont reçue mal adaptée au premier emploi qu'ils ont exercé ;
- 36 % des Français placent la faiblesse des rémunérations en tête des aspects négatifs de leur premier emploi.

### 3. Les travailleurs immigrés.

Dans l'avis budgétaire que notre Commission avait formulé l'an passé, nous avons longuement insisté sur l'importance du service que les travailleurs immigrés rendent à notre économie et nous avons témoigné de notre inquiétude devant la politique restrictive mise en œuvre par le Gouvernement à leur égard : suspension de l'immigration depuis 1974 et refus d'accorder des cartes de travail aux membres des familles d'immigrés (1).

Nous exprimions enfin nos doutes quant à une possible « relève » des travailleurs étrangers par la main-d'œuvre nationale.

Nous ne reviendrons pas sur la plupart des statistiques et chiffres fournis (il ne nous a d'ailleurs pas été possible d'en obtenir de plus récents), ni sur les arguments évoqués qui demeurent valables.

(1) Soulignons l'annulation récente par le Conseil d'Etat de diverses circulaires relatives à la suspension de l'immigration et à l'aide au retour.

Mais nous tenons seulement à réaffirmer une fois de plus que les immigrés ont constitué et constituent encore pour nos pays industrialisés, et particulièrement pour la France, un apport indispensable à notre croissance. Notons qu'ils ont aussi permis de masquer pendant un certain temps l'ampleur du sous-emploi. Le nombre des chômeurs aurait été encore plus élevé en Allemagne, en Suisse, voire chez nous si, par centaines de milliers, Turcs, Espagnols, Grecs, Portugais... n'avaient quitté les pays qui les avaient précédemment attirés pour faire tourner leurs usines.

Certes, la France a évité de prendre des mesures proches de l'expulsion collective auxquelles certains de nos voisins ont recouru. Mais n'est-il pas hypocrite d'autoriser la venue de familles tout en interdisant à la femme de travailler officiellement ? On a pu dire (1) à juste titre que la France s'est montrée plus généreuse quand est venu le mouvement de retour, mais moins prévoyante que la R.F.A. par exemple quand il s'agissait d'organiser l'accueil des étrangers.

Une petite phrase de M. Barre nous inquiète quelque peu : « Il faut reconsidérer la politique d'immigration ». Que signifie-t-elle ? Il s'agirait d'après certains, de négocier de nouveaux accords avec les pays intéressés, notamment ceux d'Afrique du Nord. Mais quels accords ?

#### *a) Les effets de la suspension de l'immigration sur la population active étrangère.*

A la fin du premier semestre 1978, date à laquelle votre Rapporteur interrogeait les services du Ministère pour connaître les données statistiques les plus récentes sur l'immigration et la population étrangère en France, il n'existait pas d'informations postérieures au recensement de 1975.

Il lui était toutefois indiqué que la suspension de l'immigration en 1974 avait fait diminuer le flux d'entrées des travailleurs étrangers de 80 % entre le premier semestre de 1974 et le premier semestre de 1978.

Les effets à plus long terme sur le nombre d'étrangers présents et travaillant en France sont à analyser en relation avec les facteurs d'accroissement et de diminution de la population étrangère en France :

#### *• Facteurs d'accroissement.*

Pour la population étrangère active, il faut tenir compte des facteurs suivants :

(1) *Le Monde* 10 octobre 1978

- l'entrée en France des travailleurs permanents puisqu'un petit nombre n'est pas touché par les mesures de suspension, notamment les ressortissants de la C.E.E. et les réfugiés ;
- l'admission au travail d'étrangers résidant en France (entre 40.000 et 50.000 chaque année).

Pour la population totale, il faut tenir compte :

- de l'immigration familiale (environ 50.000 personnes par an) ;
- des naissances d'enfants dont les deux parents sont étrangers (plus de 60.000 par an).

● *Facteurs de diminution de la population étrangère.*

Pour la population étrangère active il s'agit principalement :

- des retours dans leur pays d'origine (leur nombre total est inconnu) ;
- des retraites en France (de 12.000 à 18.000 par an) ;
- des naturalisations (de 20.000 à 25.000 par an) ;
- des décès (de 5.000 à 7.000 par an).

Pour la population étrangère totale, ce sont principalement :

- les naturalisations (entre 40.000 et 45.000 par an) ;
- les décès (entre 23.000 et 25.000 par an) ;
- les retours (dont le nombre total est inconnu).

C'est en fonction des considérations précédentes qu'il est vraisemblable de penser qu'au cours des dernières années le nombre d'actifs étrangers a diminué du fait de la suspension de l'immigration à partir de juillet 1974 et de la persistance de la crise économique.

En ce qui concerne la population étrangère totale, les chiffres du ministère de l'Intérieur montrent que celle-ci a continué à augmenter mais moins rapidement que précédemment entre le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et le 1<sup>er</sup> janvier 1978, l'augmentation aurait été de près de 110.000 personnes, contre plus de 450.000 entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et le 1<sup>er</sup> janvier 1975.

Ce ralentissement de la population étrangère totale devrait se poursuivre et aboutir à une stagnation — voire à une légère diminution — dans les années à venir.

• *La part des étrangers parmi les demandeurs d'emploi.*

Au 30 juin 1978, les étrangers représentaient 11,1 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi (au total 115.584), alors qu'ils constituent environ 7,3 % de la population active (9,4 % parmi les actifs masculins, 3,7 % des actifs féminins) et 10,5 % de l'ensemble des salariés d'établissements industriels et commerciaux de plus de 10 salariés.

Par sexe, la répartition est quelque peu différente : la proportion d'étrangers était de 17,7 % chez les demandeurs masculins, de 5,1 % seulement chez les demandeurs féminins, mais on sait que la population active étrangère est essentiellement masculine.

b) *L'action menée par le Gouvernement en faveur des travailleurs étrangers.*

D'une façon générale, la politique conduite par le Gouvernement tend d'une part à favoriser financièrement la réinsertion volontaire des travailleurs étrangers dans l'appareil de production de leur pays d'origine, d'autre part à créer, par la revalorisation du travail manuel, les conditions pour que progressivement la main-d'œuvre nationale se substitue à la main-d'œuvre immigrée, étant entendu que les mesures qui interviennent à ce titre doivent bénéficier à tous ceux qui occupent les emplois socialement et financièrement déclassés.

On peut douter dans les faits de l'efficacité d'une telle politique.

Globalement et concrètement, les actions exercées le sont essentiellement dans les domaines de l'accueil, de l'action sociale et socio-éducative, la formation générale à dominante linguistique, l'adaptation, la préformation et la formation professionnelle, l'action culturelle, l'information, la formation-retour, l'aide au retour et le logement.

Ces actions sont conduites tant par les services publics que par de nombreuses associations privées, à vocation nationale, régionale, départementale ou locale, qui bénéficient généralement d'un soutien financier des pouvoirs publics.

• **Action sociale.**

1. *L'accueil.*

En ce qui concerne l'accueil des travailleurs immigrés, le réseau national mis en place à partir de 1973 a poursuivi son action qui ne se limite pas d'ailleurs au premier accueil à l'arrivée.

En 1976, le réseau, qui compte environ 400 agents employés dans 160 bureaux et antennes auxquels s'ajoutent dans la plupart des départements un certain nombre de permanences tenues dans divers locaux à vocation sociale, a reçu environ 40.000 visiteurs par mois. En 1977, la fréquentation s'est accrue de 15,46 %.

Le coût, pour ce qui est des subventions accordées par le F.A.S., s'est élevé à 22,5 millions de francs en 1976 et à 25,5 millions de francs en 1977. Ce montant ne sera dépassé que dans une proportion de l'ordre de 8 % en 1978.

En 1979 il est prévu, d'après les services du Ministère, de poursuivre, en les recentrant, les actions engagées.

## *2. L'action sociale et l'action socio-éducative.*

Les actions sociales et socio-éducatives spécifiques s'adressant aux travailleurs étrangers et à leurs familles sont menées par des associations privées dont la compétence géographique, le volume et la nature des activités sont extrêmement divers.

La plus importante d'entre elles est, rappelons-le, le service social d'aide aux émigrants (S.S.A.E.) avec lequel le ministère de la Santé et le ministère du Travail ont passé en 1976 une convention et un protocole d'accord précisant sa mission et sa place au sein de l'ensemble des services sociaux.

Le S.S.A.E. est subventionné sur les crédits inscrits au budget du travail pour une somme représentant environ 80 % de son budget annuel. Cette subvention s'est élevée à 16.190.000 F en 1976 et à 19.014.350 F en 1977. Pour 1978 elle devrait être fixée à 22.029.540 F dans le cadre du budget prévisionnel établi par l'organisme.

En outre, au cours des années 1977 et 1978, le S.S.A.E. a reçu un concours du F.A.S., qui lui a permis de mettre en œuvre un plan d'extension de ses services à quatre nouveaux départements et le renforcement de ses équipes dans une dizaine d'autres départements à forte proportion de population étrangère.

Le S.S.A.E. se trouve désormais implanté dans 50 départements et dispose d'un effectif en personnel de 330 emplois dont 145 postes d'assistants sociaux. Compétent plus particulièrement pour les problèmes spécifiques des étrangers et des réfugiés, liés à la migration, il traite des cas individuels représentant annuellement un groupe d'environ 125.000 personnes. Ses activités s'étendent également à un travail d'information et de conseil auprès d'autres organismes publics et privés et s'orientent de plus en plus — en application de la convention et du protocole d'accord précité — vers un travail collectif auprès des migrants.

Les autres organismes menant une action sociale et socio-éducative spécifique, sont soutenus financièrement par le F.A.S. Ils emploient un personnel de travailleurs sociaux souvent assistés de bénévoles. Leur nombre est passé de 150 environ en 1976 à 200 en 1978 et les concours alloués par le F.A.S. sont passés de 51 millions de francs en 1976 à 52 millions de francs en 1977. Pour 1978, l'évaluation prévisionnelle du crédit affecté à ce type d'action se monte à 61,5 millions de francs.

La moyenne des aides du F.A.S. s'établit autour de 300.000 F par organisme, mais il en est qui reçoivent annuellement plusieurs millions de francs alors que d'autres, limitant leurs interventions au cadre d'une localité, ont des budgets très modestes.

Ce sont plus particulièrement les femmes et enfants de travailleurs étrangers qui bénéficient de cette action qui tend globalement à favoriser leur adaptation en France et revêt des formes multiples : initiation à la connaissance et à l'utilisation des équipements sociaux et collectifs du voisinage, surveillance et éducation sanitaires, enseignement de l'économie familiale (couture, cuisine, éducation des enfants...) organisation de loisirs, animation, etc.

### 3. La formation générale à dominante linguistique.

L'alphabétisation, dispensée généralement sur des durées de 200 à 300 heures par an, a fait l'objet d'un effort financier important. Parallèlement, la capacité du dispositif s'est accrue : on recensait en 1972, 33.000 migrants concernés par cette formation. En 1974-1975, on évaluait à 72.000 le nombre d'étrangers pouvant la suivre. Or, de 1975 à 1978, l'enveloppe budgétaire annuelle destinée à la formation générale à dominante linguistique sera passée de 50 à 90 millions de francs.

Malheureusement, la capacité du dispositif semble loin d'être pleinement utilisée. Le bilan régional établi en 1976 n'aboutit qu'à un chiffre de 48.000 stagiaires.

Les actions, comme leur financement, se sont partagées entre trois catégories d'organismes : l'Association pour l'enseignement des étrangers (A.E.E.), les autres associations et le secteur public (Académies et Universités) recevant respectivement, en 1977 40 % et 7,4 % des crédits votés par le F.A.S.

L'année 1977-1978 a été marquée essentiellement par *la crise et la disparition de l'A.E.E.* Les difficultés de gestion de cet organisme ont amené les pouvoirs publics à mettre fin à la structure de l'A.E.E. qui remplissait une mission considérable auprès des émigrés. La presse a largement rendu compte de l'émotion causée

par cette suppression. Plusieurs projets de réorganisation et de régionalisation ont été élaborés mais n'ont pu aboutir. En dernier lieu, une négociation avec les organisations syndicales n'a pas permis de parvenir à un accord sur des modalités nouvelles de fonctionnement. Cela a conduit le conseil d'administration du Fonds d'action sociale pour les migrants (F.A.S.) à refuser de continuer à financer l'A.E.E. à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1978. Les besoins jusqu'ici satisfaits par l'A.E.E. devraient continuer de l'être par une reprise des actions par le ministère de l'Education, par les associations existantes ou par les associations qui se créeraient à cette fin. Mais l'inquiétude à ce sujet n'est pas encore dissipée.

#### *4. L'adaptation socio-professionnelle, la préformation et la formation professionnelle.*

Le développement des moyens de préformation et de formation des travailleurs migrants mis en œuvre par les pouvoirs publics s'est poursuivi selon plusieurs axes.

D'une part les jeunes immigrés ont bénéficié des mesures générales du pacte pour l'emploi. On peut estimer à 7 % le pourcentage des migrants dans les stages.

D'autre part, l'A.F.P.A. a continué d'accueillir un nombre important d'étrangers (7.301 en 1976, soit 15,38 % de l'ensemble des stagiaires et 7.474 en 1977, soit 15,5 % de l'ensemble), particulièrement nombreux dans les secteurs du bâtiment et des métaux en 1977.

Enfin, le développement des actions spécifiques de préformation pour travailleurs migrants a constitué un axe prioritaire, le potentiel de préformation spécifique passant de 4.000 places en 1976 à 5.000 en 1978.

L'A.F.D.E.T., parallèlement à ses cours de formation à temps partiel débouchant sur une qualification professionnelle organise depuis 1976 des stages de réinsertion professionnelle pour demandeurs d'emploi dans les différentes académies.

Au total, les actions de préformation de migrants ont touché 10.000 personnes en 1977 et les actions de formation un chiffre sensiblement équivalent.

Le Fonds d'action sociale a contribué en 1977 à l'effort d'investissement et d'équipement des centres pour un montant de 30 millions de francs ; le chiffre correspondant avait été de 28 millions en 1976.

### 5. *L'action culturelle et l'information.*

Depuis 1976, diverses initiatives ont vu le jour et ont bénéficié d'un concours financier du F.A.S., notamment dans les domaines suivants :

- développement de festivals ou « semaines de l'immigration » mettant en valeur l'apport culturel des pays d'origine ;
- mise en place d'animateurs culturels, souvent eux-mêmes d'origine étrangère, dans les quartiers et les grands ensembles ;
- aide aux loisirs par des spectacles dispensés dans les foyers de travailleurs migrants et la constitution d'équipes sportives.

Une vingtaine d'interventions recouvrant ces différents domaines ont été soutenues en 1976 grâce à l'intervention financière du F.A.S. Ce chiffre s'est élevé à une soixantaine en 1977 et dépassera vraisemblablement 80 en 1978.

Par ailleurs, un effort particulièrement sensible a été développé en matière de télévision. En 1976, 24 émissions de 30 minutes intitulées « Immigrés parmi nous » ont constitué la première réalisation en France d'une émission régulière de télévision à l'intention de la population immigrée. En 1977, une nouvelle série hebdomadaire a été lancée sous le titre de « Mosaïque ».

Notons pour finir quelques initiatives en matière d'information des immigrés et sur les immigrés.

Les organismes d'intervention créés en 1975 pour mettre en œuvre la politique d'action culturelle (Office national pour la promotion culturelle des immigrés - O.C.I.) et d'information (Centre d'études et de documentation sur l'immigration - C.E.D.I.M.) se sont développés en 1976 et 1977. Ils ont été regroupés à la fin de l'année 1977 en un organisme unique dénommé « Information, Culture et Immigration » (I.C.E.I.).

Le montant des crédits de programme du F.A.S. affectés aux actions d'information et culturelles qui n'étaient que de 8,5 millions de francs en 1975 sont passés à 18 millions de francs en 1976 et à 38 millions de francs en 1977 et 1978. Le fonctionnement proprement dit de l'O.C.I. et du C.E.D.I.M. a été financé en totalité pour l'O.C.I. et partiellement pour le C.E.D.I.M. sur les crédits budgétaires. En ce qui concerne l'I.C.E.I. son fonctionnement proprement dit est assuré intégralement sur crédits budgétaires.

● **Aide au retour et formation-retour : un succès mitigé.**

Depuis plusieurs années, le Gouvernement tente de favoriser et d'inciter au retour des travailleurs étrangers désireux de regagner leur pays d'origine. Cette politique s'est traduite par la création de l'« aide au retour » et le lancement de quelques actions de formation en vue du retour. On sait que le Conseil d'Etat vient d'annuler la circulaire relative à cette aide.

a) *L'aide au retour.*

L'idée d'accorder une aide financière aux travailleurs sans emploi volontaires pour regagner leur pays d'origine s'inscrivait, on s'en souvient, dans le cadre de la politique d'immigration définie par le Gouvernement fin 1975. Elle ne s'est concrétisée qu'en juin 1977 par la mise en place du dispositif qui comporte, outre l'aide au retour proprement dite versée à l'arrivée dans le pays d'origine, une indemnité forfaitaire de voyage.

Initialement réservée aux seuls chômeurs secourus, cette aide a été étendue, en octobre 1977, à deux nouvelles catégories de migrants : les chômeurs non secourus inscrits comme demandeurs d'emploi au 1<sup>er</sup> octobre 1977 et justifiant de cinq années d'activité salariée en France, les travailleurs justifiant de cinq années (dont les six derniers mois précédant le dépôt de la demande d'aide au retour) d'activité salariée en France.

Au 15 juillet 1978, 18.000 dossiers avaient été agréés, dont 6.200 présentés par des travailleurs privés d'emploi et 11.800 par des travailleurs salariés. La population globale concernée (avec les membres de famille, y compris les non-salariés) s'élevait à environ 35.000 personnes.

La cadence moyenne de dépôt des dossiers permet de penser qu'environ 9.000 à 10.000 dossiers supplémentaires devraient être agréés d'ici à la fin de l'année 1978.

b) *La formation retour.*

Les modalités techniques et financières de mise en œuvre des actions de formation en vue de la réinsertion socio-professionnelle des travailleurs étrangers désireux de regagner définitivement leur pays d'origine avaient été également définies en 1975.

Deux actions expérimentales avaient été, dès 1975, financées, portant sur une trentaine de travailleurs.

En raison, notamment, de l'impossibilité pour le Fonds de la formation professionnelle de participer financièrement à ces actions, le programme approuvé par le groupe interministériel « Formation-Retour », le 8 mars 1976, avait dû être limité à 113 formations.

La réalisation de ce programme, commencée en 1976, s'est poursuivie en 1977. Elle a permis à 98 ressortissants étrangers (au lieu des 113 prévus) de suivre un stage de formation-retour, ce qui est évidemment dérisoire.

Ces actions ont été menées en concertation avec les gouvernements d'origine, qui se sont portés garants de la bonne réinsertion des stagiaires.

En 1977, un deuxième programme d'actions de formation en vue du retour avait été défini. Il prévoyait 430 formations intéressant les ressortissants de cinq pays. A ce jour, la formation d'environ 150 travailleurs est achevée ou en cours de réalisation.

Par ailleurs, le groupe interministériel « Formation-Retour » a adopté une première tranche du programme 1978, dont la réalisation devrait débuter en septembre 1978 et qui concerne 485 stagiaires.

## IV. — LE PROBLÈME DÉMOGRAPHIQUE

Le problème démographique a été l'objet, cette année, d'un intérêt tout particulier, notamment avec le rapport du Conseil économique et social sur le bilan et les perspectives démographiques de la France.

Sans prétendre analyser l'ensemble particulièrement riche de ses conclusions, il faut rappeler la conjoncture démographique actuelle, la situer dans son évolution héritée du passé et envisager ses conséquences futures.

Il faudra enfin apprécier l'impact de certaines mesures qui ne sont pas sans influence sur la démographie du pays.

### I. — LA CONJONCTURE DÉMOGRAPHIQUE DU MOMENT

#### A. — Le constat de la situation française : un fait porteur d'avenir ?

En 1977, le nombre des naissances a atteint 744.830, soit 25.000 de plus qu'en 1976, tandis que le solde migratoire était nul et que le taux de mortalité était le plus bas enregistré depuis 1966.

Ce fait porteur d'avenir déterminera-t-il ce que les prospectivistes qualifient de « tendance lourde » ? Il ne le semble pas pour 1978 puisque 730.000 naissances seraient attendues cette année, avec un indice de fécondité de 1,81 qui serait le plus bas jamais observé (1).

#### B. — Les comparaisons avec les Etats industrialisés.

Depuis le milieu des années soixante, la fécondité a diminué de moitié dans le quart du monde le plus développé (Europe, Etats-Unis, Canada, U.R.S.S., Japon) ; le nombre d'enfants par femme est de 1,85 et entraîne un manque à gagner de 16 à 17 millions de nais-

---

(1) Colloque du Club de l'horloge. *Le concours médical* 4 novembre 1978.

sances pour assurer le remplacement de la génération actuelle qui nécessiterait un taux de fécondité de 2,1. En République fédérale d'Allemagne, ce nombre n'est que de 1,4 ; il est proche de 1 dans les Etats du nord de l'Europe. La France, même si elle n'assure plus le renouvellement de sa population depuis le début des années 1960, n'est pas encore dans une situation aussi préoccupante.

## II. — UNE PRISE DE CONSCIENCE : LES ÉTUDES RÉTROSPECTIVES ET PROSPECTIVES MENÉES

### A. — Le rapport du Conseil économique et social sur la démographie de la France.

Le rapport présenté par Mme Sullerot souligne la surprenante baisse de fécondité observée d'une manière générale dans la plupart des Etats développés de l'Ouest, depuis 1964, alors que ni la crise économique ne pouvait être invoquée, ni les législations, à l'époque complètement divergentes en matière de contraception et d'interruption de grossesse, ni les situations variées en matière d'urbanisation, de travail des femmes, de comportements familiaux.

En raison de causes diverses, difficiles à apprécier isolément, les pays développés connaissent ainsi, depuis une quinzaine d'années, un destin démographique de plus en plus homogène.

Le rapport révèle aussi que la baisse de la fécondité n'est pas due à un refus de l'enfant ou du mariage puisque la proportion des ménages sans enfant n'est guère éloignée de celle des couples physiologiquement stériles, mais à un rétrécissement général de la famille.

Dans le même sens, les jeunes filles se marient plus tôt, les conceptions pré-nuptiales commencent à décroître, le nombre d'enfants illégitimes aussi, et la fécondité des divorcés, s'ils se remarient, n'est pas inférieure à celle des couples dont le mariage n'a pas été dissous.

Enfin, l'espérance de vie des habitants des grandes villes est supérieure à celle des ruraux, le taux des suicides a baissé, à âge constant, de plus de moitié depuis soixante ans mais reste un phénomène à dominante âgée rurale et masculine, contrairement à l'opinion qui prévaut encore.

**B. — Les conséquences économiques et sociales de la situation démographique française : les simulations à long terme effectuées par l'Institut national d'études démographiques selon quatre hypothèses de fécondité.**

1. La traduction des quatre hypothèses citées dans le rapport du Conseil économique et social permet de remarquer par exemple qu'une hypothèse de fécondité de 2,6 (fécondité française des années 1950-1960) aboutirait à une population totale de 131,2 millions d'habitants en 2100, tandis qu'un taux de 1,4 (taux actuel de la R.F.A.) produirait une population de 16,8 millions d'habitants à la même date. Le même taux de 2,6 entraînerait, en 2050, une proportion de 11,6 % de la population âgée de plus de soixante-cinq ans et 32,5 % de moins de vingt ans, tandis qu'un taux de fécondité de 1,4 répartirait ces proportions respectivement à 26,8 % et 17,4 %, tandis que la population située entre vingt et soixante-quatre ans ne connaîtrait que peu de variations en pourcentage quel que soit le taux de fécondité retenu.

Point n'est besoin d'insister longuement sur les conséquences pour les actifs de la charge qu'ils supporteraient en ce qui concerne les personnes âgées, essentiellement à la charge de la collectivité, alors que les classes d'âge jeunes sont largement prises en charges à l'intérieur des familles.

*2. Quelques conséquences de ces évolutions démographiques.*

Elles s'exercent sur les *charges de scolarité* qui devraient décroître jusqu'en 1985, puis revenir au niveau actuel avec un taux de fécondité de 2,6, ou se réduire de moitié de 1955 à 2100 avec un taux de 1,4.

Les *besoins de logement* seront déterminés par le faible nombre de familles nombreuses, mais aussi par les migrations internes plus que par l'évolution globale de la population. Le vieillissement de la population augmenterait aussi les besoins de petits logements.

Les conséquences sur la *consommation des ménages* devraient entraîner une réduction du « marché des jeunes » dans l'hypothèse basse, et un développement d'un marché des personnes âgées, des dépenses médicales et pharmaceutiques et plus généralement d'une consommation de type tertiaire, de biens durables et de loisirs.

Les *charges de retraite* pour les actifs resteraient pratiquement inchangées jusqu'en 2000 mais, à terme, la population à faible fécondité supporterait une charge deux fois plus lourde que celle à forte fécondité.

### III. — DES ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE DE LA DÉMOGRAPHIE EN FRANCE

#### A — L'appréciation des causes qui auraient entraîné un fléchissement de la natalité

La crise économique n'aurait pu avoir que des effets récents puisque la natalité fléchissait depuis 1964.

De même, la baisse du nombre des agriculteurs était amorcée avant la chute de la fécondité et son évolution touche à son terme.

L'urbanisation semble un facteur important mais elle s'est poursuivie depuis la fin de la guerre et les mauvaises conditions de logement, à l'époque, n'ont pas empêché le « baby-boom » des années d'après la Libération.

*Le travail des femmes ne paraît pas être un facteur décisif de dénatalité* et ne semble jouer un rôle limitatif qu'après le deuxième enfant : c'est pourtant là un domaine qui justifierait des aménagements rendant compatibles l'activité professionnelle probablement irréversible des femmes et la maternité.

La détérioration des aides à la famille semble avoir participé au mouvement de dénatalité, peut-être moins en raison du montant absolu des prestations qu'en raison de la disparition d'un certain climat « familialiste » jusqu'à la fin des années cinquante.

L'arrivée à l'âge adulte des classes d'âge de l'après-guerre, privilégiées par les médias au détriment des parents et de la famille, n'a sans doute pas été sans effet sur la réduction des familles de plus de deux enfants, cette tendance étant confortée par la mondialisation de l'information et de l'extension démographique du Tiers-Monde dont les conséquences étaient plus ou moins consciemment plaquées sur la démographie des Etats développés.

Par ailleurs, l'évolution du niveau de vie et des besoins, parfois artificiellement suscités, la conduite des « groupes-pilotes », la recherche d'une certaine qualité de la vie et les éthiques néo-malthusiennes ont eu un effet dénataliste difficile à mesurer.

Enfin, l'influence des méthodes contraceptives et de l'interruption volontaire de grossesse devrait être appréciée à sa valeur exacte : le déclin de la fécondité est antérieur, en France, à ces deux textes (en 1975, seulement 22 % des femmes pratiquaient la contraception) et l'augmentation spectaculaire de la vente de la « pilule » en 1976 a correspondu avec une progression des naissances.

Quant à l'avortement, la loi sur l'interruption volontaire de grossesse est intervenue plus de dix ans après le début de la baisse et

la première année de son application a correspondu avec la pause dans la baisse des naissances qui durait depuis cinq ans. En 1977, 150.583 interruptions de grosses sont intervenues alors qu'avant cette loi les chiffres allaient de 350.000 par an, selon l'I.N.E.D., à un million selon certains mouvements.

### B. — Les mesures concrètes applicables à court terme.

Indépendamment des actions touchant l'environnement des familles (logement, durée du travail, éducation, création de services aidant les mères de famille...), quelques actions pourraient être entreprises qui seraient de nature à retourner une tendance à la baisse de la natalité qui ne s'est déjà que trop installée.

1. Les actions en faveur de la maternité devront être poursuivies, à la foi pour prolonger la durée du congé, son aménagement, l'amélioration de la prévention périnatale pour la mère et l'enfant ;

2. La compatibilité de la maternité et d'une activité professionnelle devra être assurée ;

3. *La naissance du troisième enfant devrait être encouragée*, notamment en instituant un congé de longue durée rémunéré pour la mère de famille et assorti d'une garantie de réemploi, comme l'a proposé M. Sauvy. M. Henriet, de son côté, a déposé une proposition de loi tendant à indemniser le congé parental d'éducation de deux ans, quel que soit le nombre d'enfants qu'a déjà eu la mère de famille. Le coût de ces mesures devrait être compensé par une réduction du nombre des demandeurs d'emploi qui pourraient remplacer le parent en congé d'éducation.

Une mesure de cette nature a eu des effets heureux sur la fécondité en Hongrie mais non pas au Danemark, ce qui montre que des pays qui n'ont pas les mêmes structures sociales et le même type de travail féminin ne voient pas leur natalité évoluer dans la même mesure.

4. Une campagne d'information simple et claire, dénuée d'arguments trop ouvertement natalistes, devrait être présentée au moyen des média, en résumant la situation démographique de la France chaque année.



Toute politique en matière démographique devrait éviter de faire pression sur les couples en régissant leurs mœurs, mais viser

par contre à améliorer les conditions d'épanouissement des familles et notamment lever les obstacles à la constitution des familles de plus de deux enfants.

La commission des Affaires sociales, en créant un groupe de travail relatif à la démographie, a d'ores et déjà manifesté son intérêt à ces problèmes. Certains de ses membres devraient d'ailleurs participer à la Conférence interparlementaire sur la population, organisée par l'Organisation des Nations unies à Colombo, en août 1979.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

La Commission a examiné les crédits du ministère du Travail (travail, emploi et population) dans sa séance du 22 novembre.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du Rapporteur pour avis, la plupart des intervenants ont souligné l'ampleur des problèmes actuels tant de l'emploi que de la démographie et le caractère insuffisant des mesures envisagées pour les résoudre.

M. Henriet a exprimé son inquiétude quant à la baisse de la natalité et à l'insignifiance des propositions faites par le Gouvernement. Il a rappelé sa récente initiative tendant à la rémunération du congé parental et sa désapprobation à l'égard de la politique menée en matière contraceptive.

Le Rapporteur a, quant à lui, souligné l'intérêt qu'il y avait eu à moraliser la situation existante du fait de l'interdiction de l'avortement. Il a insisté sur la nécessité d'encourager la naissance d'un troisième enfant, tout en permettant aux femmes de travailler ou de retrouver un emploi et en facilitant la garde des enfants.

M. Louvot a exprimé son accord avec le Rapporteur sur la nécessité d'une plus grande solidarité dans la lutte pour l'emploi, ainsi que d'une action menée avec la pleine conscience des impératifs économiques qui s'imposent. A son avis, il faut accepter désormais de partager la quantité de travail disponible, et décider d'explorer de nouvelles directions comme la diminution de la durée du travail parallèlement à l'accroissement de la productivité.

M. Méric a souligné que pour lui, cette amélioration de la productivité était essentielle. L'augmentation de la croissance ne permet pas à elle seule d'augmenter le nombre des emplois, du fait de l'existence de capacités de production inemployées.

Jusqu'à ce que les entreprises aient atteint le maximum de leur capacité de production, une aide de l'Etat sera indispensable afin de faciliter l'insertion des chômeurs dans le marché du travail.

M. Mézard a, pour sa part, insisté d'une part sur les conséquences de la chute de la natalité notamment sur la réduction du nombre d'enseignants, d'autre part sur les accidents du travail et la dégradation des conditions de travail et de transports.

M. Bohl, quant à lui, a rappelé certains problèmes liés au mode d'indemnisation du chômage ; il a également regretté l'actuelle démission forcée du législateur dans le domaine social, alors même que le Parlement a le droit et le devoir d'intervenir en la matière. Il a enfin insisté sur les difficultés des agences pour l'emploi.



C'est sous le bénéfice de ces observations que votre Commission vous propose de donner un avis favorable au projet de budget du Travail.