

N° 99

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*Au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, adopté par l'Assemblée Nationale.*

TOME IV

TRAVAIL

Par M. Jean BÉRANGER,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; André Rabineau, Victor Robini, Louis Boyer, Jean Chérioux, vice-présidents ; Roger Lise, Jacques Bialski, Hubert d'Andigné, Hector Viron, secrétaires ; Jean Amelin, Pierre Bastié, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Charles Bonifay, Pierre Bouneau, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Henri Collette, Michel Crucis, Georges Dagonia, Charles Ferrant, Marcel Gargar, Mme Cécile Goldet, MM. Jean Gravier, André Jouany, Louis Jung, Louis Lazuech, Bernard Lemarié, Pierre Louvot, Jean Madelain, André Méric, Mme Monique Midy, MM. Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Bernard Pellarin, Raymond Poirier, Henri Portier, Paul Robert, Gérard Roujas, Pierre Sallenave, Louis Souvet, Georges Treille, Jean Varlet.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (7<sup>e</sup> législ.) : 1083 et annexes, 1165 (annexes 1, 2 et 3), 1166 (tome VI) et in-8° 260.

**Sénat** : 94 et 95 (annexe 1) (1982-1983).

---

**Loi de finances.** — *Agence nationale pour l'emploi - Chômage - Démographie - Emploi - Femmes - Formation professionnelle - Jeunes - Travail (durée du) - Travailleurs étrangers - Travailleurs manuels.*

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	5
ANALYSE DES CRÉDITS .....	7
<b>I. — Une politique de l'emploi qui tente de répondre à une situation de crise .....</b>	<b>16</b>
<b>A. La situation de l'emploi à l'automne 1982 .....</b>	<b>16</b>
1. Un redressement conjoncturel .....	16
2. La limitation des formules précaires d'emploi .....	17
3. L'évolution des conflits du travail .....	19
4. Les perspectives démographiques et la population active .....	20
<b>B. Une politique de l'emploi par un partage du travail .....</b>	<b>21</b>
1. La réduction du temps de travail : un objectif ambitieux à la naissance laborieuse .....	21
a) <i>Les effets de la réduction de la durée du travail à 39 heures hebdomadaires</i> .....	21
- les conditions de sa mise en œuvre .....	21
- les modalités de cette réduction .....	22
- les effets sur l'emploi .....	22
b) <i>La faible utilisation des contrats de solidarité tendant à réduire la durée du travail</i> .....	23
- les modalités des contrats de solidarité .....	23
- le bilan des contrats de solidarité .....	23
- la répartition des types de contrats selon les secteurs d'activité .....	24
2. Un partage du travail par l'abaissement de l'âge de la retraite : des résultats indéniables obtenus au prix d'un coût important .....	24
a) <i>Les résultats</i> .....	24
b) <i>Le coût élevé du système</i> .....	25
3. Une nouvelle formule des contrats de solidarité .....	26
a) <i>Les modalités retenues</i> .....	26
b) <i>Les conditions posées</i> .....	26
c) <i>Le financement prévu</i> .....	27
4. Les créations d'emplois publics ou aidés par l'Etat .....	28
a) <i>Le bilan des emplois d'initiative locale</i> .....	28
b) <i>Le bilan des contrats « jeunes volontaires »</i> .....	29
c) <i>Les créations d'emplois publics : une réduction excessive ?</i> .....	30
5. Vers un véritable service public de l'emploi .....	31
a) <i>Les principes de la réforme</i> .....	31
b) <i>Les moyens nouveaux et les procédures prévues</i> .....	32
c) <i>Le renforcement des services extérieurs du travail et de l'emploi</i> .....	35
d) <i>Une meilleure liaison entre le placement et la formation</i> .....	35
e) <i>Un service public de l'emploi déconcentré et décentralisé</i> .....	36

II. — Un chômage qui reste à un niveau élevé mais dont la progression semble enrayerée .....	38
A. <i>Une réduction dans la progression du chômage</i> .....	38
1. Vers un plafonnement du chômage ? .....	38
2. Une augmentation non maîtrisée dans les principaux pays industrialisés .....	39
3. L'évolution comparée des coûts salariaux .....	40
4. Les caractéristiques du chômage en France à l'automne 1982 .....	42
5. L'évolution du chômage partiel .....	44
B. <i>La crise du régime de l'assurance-chômage</i> .....	45
1. Les crédits budgétaires consacrés à l'indemnisation du chômage pour 1983 .....	45
2. Les déficits du chômage attendus pour 1982 et 1983 .....	45
3. Les causes du déséquilibre .....	46
4. La traduction financière de la crise .....	47
5. La nécessité d'une réflexion d'ensemble .....	48
6. L'échec des négociations menées entre les partenaires sociaux .....	49
7. Le décret du 24 novembre 1982 .....	50
III. — L'adaptation de la formation aux besoins de l'économie : vers une formation professionnelle renouée .....	53
A. <i>Les crédits de la formation professionnelle</i> .....	53
1. L'enveloppe de la formation professionnelle .....	53
2. La participation des entreprises à la formation .....	54
B. <i>Le bilan des actions passées : le plan « avenir-jeunes »</i> .....	54
1. Ses résultats .....	54
2. Le coût de ces actions passées .....	55
3. Les orientations pour 1982-1983 .....	55
C. <i>Les actions nouvelles en matière de formation</i> .....	57
1. L'insertion professionnelle des jeunes .....	57
2. Une nouvelle formule pour les contrats emploi-formation .....	58
3. L'avenant du 21 septembre 1982 à l'accord de 1970 sur la formation professionnelle .....	59
4. Les mesures en faveur des chômeurs de longue durée .....	60
5. La réorientation de l'AFPA .....	60
IV. — Les actions touchant les salariés traditionnellement défavorisés : le travail féminin et les travailleurs étrangers .....	62
A. <i>Les mesures en faveur de l'emploi féminin et de la formation</i> .....	62
1. L'AFPA .....	62
2. L'ANPE .....	63
3. Le projet de loi relatif à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes .....	63
B. <i>Les travailleurs étrangers</i> .....	64
1. Le bilan de la procédure de régularisation des travailleurs étrangers .....	64
2. La loi réprimant l'utilisation des travailleurs étrangers en situation irrégulière .....	66
3. La population active étrangère .....	67
V. — La situation démographique de la France .....	69
1. L'évolution du nombre des mariages .....	69
2. L'évolution de la fécondité .....	70
3. L'évolution du nombre des interruptions volontaires de grossesse .....	71
4. L'importance de la population française .....	72
CONCLUSION .....	73

<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	74
- audition de M. Marcel Rigout, ministre de la Formation professionnelle ..	74
- audition de M. Jean Auroux, ministre délégué aux Affaires sociales, chargé du travail .....	78
- audition de Mme Yvette Roudy, ministre délégué auprès du Premier ministre, ministre des droits de la femme .....	81
- audition de M. Jean Le Garrec, ministre délégué auprès du Premier minis- tre, chargé de l'emploi .....	83
- audition de M. François Autain, secrétaire d'Etat auprès du ministre des Affaires sociales et de la solidarité nationale (immigrés) .....	88
- présentation de l'avis .....	90
<b>ANNEXE</b> .....	95
- décret n° 82-991 du 24 novembre 1982 portant application de l'article L. 351-18 du Code du travail (modifiant le régime de l'assurance chômage) .	95
- tableau des nouvelles prestations de chômage .....	100

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Notre haute assemblée est invitée à examiner les crédits du travail et de l'emploi.

Du fait du nouveau découpage ministériel intervenu en cours d'année, l'essentiel des crédits d'intervention (Fonds national du chômage, Fonds national de l'emploi, formation professionnelle des adultes) se trouvent désormais placés sous l'autorité du nouveau ministère de l'emploi, dont la création et la dénomination témoignent de l'importance qu'attache le Gouvernement aux problèmes de l'emploi et du chômage.

Les crédits qui sont soumis à l'examen du Sénat ne peuvent en effet être analysés sans tenir compte de la situation encore dégradée de l'emploi.

Pour répondre à cette situation, les crédits du budget pour 1982 avaient déjà permis d'entamer une politique de l'emploi, que votre Commission avait alors qualifiée de volontariste, et qui s'est traduite, sinon par un redressement conjoncturel de l'emploi salarié, du moins par un plafonnement dans la progression du chômage intervenu certes à un niveau élevé, mais traduisant une volonté de maîtriser l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi.

Votre Commission portera donc un jugement sur la politique menée qui, si elle a obtenu des résultats non négligeables, s'est révélée coûteuse du fait de l'utilisation de certaines formules tendant à réduire le nombre de chômeurs.

Si le présent projet de budget pour 1983 amorce à cet égard une réorientation plus saine des actions menées, et traduit également la volonté du Gouvernement de réduire l'inadaptation constatée entre les offres et les demandes d'emploi, tout en assurant à ceux privés d'activité un statut social relativement satisfaisant, il s'inscrit cependant

**dans une politique générale qui ne recueille pas l'assentiment de la majorité de votre Commission. Enfin, l'examen des crédits des départements ministériels concernés ne saurait être dissocié des négociations et des réformes actuellement en cours, qu'il s'agisse de l'avenir de l'assurance-chômage ou des formules de cessation anticipée d'activité.**

## L'ANALYSE DES CRÉDITS

Le nouveau découpage ministériel intervenu en cours d'année a eu pour effet de transférer au ministère de l'Emploi l'essentiel des crédits d'intervention qui relevaient auparavant du ministre du Travail. Les crédits de ces deux ministères prévus pour 1983 s'élèvent ainsi à 44,541 milliards de francs soit une **progression de 11,1 %** par rapport aux crédits du ministère du Travail pour 1982. La part des interventions publiques représente 93,5 % du budget total de ces ministères. Votre Commission émettra donc un avis sur les crédits de ces deux ministères ainsi que sur ceux de la formation professionnelle qui figurent dans le budget des services du Premier ministre.

La section « travail-emploi » regroupe ainsi les crédits d'intervention en matière d'emploi et de politique du travail ainsi que les moyens budgétaires des services extérieurs du travail et de l'emploi.

### Les dépenses ordinaires

#### — Les crédits inscrits au FNE

Ces crédits atteignent 4,995 milliards de francs et enregistrent une majoration de 105 %, notamment du fait de l'inscription de dotations pour les contrats de solidarité ; la reconduction de la convention Etat/Unedic, en ce qui concerne l'allocation de secours exceptionnel aux chômeurs parvenus en fin de droits, représente pour sa part 207 millions de francs, soit une progression de 125 millions de francs par rapport à 1982.

#### • *Fonds national de l'emploi* (chap. 44-74) :

— Contrats de solidarité (pré-retraites) ..	2 440 (+ 2 440) (1)
— Contrats emploi-formation .....	1 780 (+ 423)
— Conventions chômage partiel .....	428
— Aides à la mobilité .....	— (— 426)
— Aide de secours exceptionnel .....	207 (+ 125)
— Conventions FNE formation .....	102
— Ligne expérimentale (12,5) et audit	
(10) .....	23
ASFNE et divers .....	15 (— 1)
	<hr/>
	4 995 (+ 256)

(1) En millions de francs.

— **La subvention de fonctionnement à l'ANPE** augmente pour sa part de 201 millions de F, notamment du fait de la progression des dépenses de personnel.

• *Subvention de fonctionnement à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE, chap. 36-71) :*

	%
Dépenses de personnel .....	1 396,8 (+ 15,6)
Dépenses de fonctionnement .....	251,0 (+ 4,8)
	<hr/>
	1 647,8 (+201 )

— **Les crédits réservés aux emplois d'initiative locale** atteignent 240 millions de F.

• *Emplois d'initiative locale :*

Subventions (chap. 44-76) .....	239
Actions d'information (chap. 37-61).....	1
	<hr/>
	240

— Les interventions en faveur des **handicapés** progressent de 251 millions de F dont une progression de près de 20 % pour la subvention aux ateliers protégés. Les crédits relatifs à la garantie de ressources correspondent à 66 000 bénéficiaires pour 1983.

• *Interventions en faveur des handicapés (chap. 44-71) :*

Garantie de ressources .....	1 783 (+ 246)
Subventions aux ateliers protégés .....	34 (+ 5)
Subventions aux équipes privées de préparation et de suite du reclassement .....	7 ...
Aides diverses .....	5
	<hr/>
	1 829 (+ 251)

— Les crédits inscrits au **Fonds national de Chômage** dépassent les 30 milliards de F et enregistrent une augmentation de 7,675 milliards due essentiellement à l'augmentation de la subvention à l'UNEDIC calculée en actualisant le point UNEDIC de 8,7 % et en tenant compte de l'augmentation du nombre des journées indemnisées de 11 %.

• *Fonds national de chômage* (chap. 46-71 et 46-72) :

Subvention à l'UNEDIC .....	29 145	(+ 7 360)
Indemnisation chômage partiel .....	875	(+ 274)
Indemnisation chômage DOM .....	163	(+ 40)
Chantiers de chômage DOM et divers .....	74	(+ 1)
	<hr/>	
	30 257	(+ 7 675)

— **Les aides CECA** (chapitre 44-72) se réduisent de 865 millions de F par rapport à 1982 et s'élèvent à 1,912 milliard de F.

— Enfin, **les subventions aux organismes de formation professionnelle** (chapitre 43-71) qui bénéficiaient pour l'essentiel à l'AFPA, s'élèvent à 2,355 milliard de F et enregistrent une progression de 303 millions de F :

Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) .....	2 288	(+ 303)
Centres « non gérés » .....	67	(+ 4)
Centre DOM .....	—	(— 75)
	<hr/>	
	2 355	(+ 232)

**Les dépenses en capital** passent à 329 millions de F pour les autorisations de programme et à 235 millions de F pour les crédits de paiement :

Subventions	Autorisations de programme		Autorisations de programme	Crédits de paiement	
	1982	1983	1982 / 1983 %	1982	1983
AFPA .....	113 500	279 715	+ 146,44	140 300	190 71?
Handicapés .....	900	981	+ 9	1 300	98?
Centres non gérés .....	1 800	1 962	+ 9	2 600	1 96?
Centres DOM .....	5 800	—	+ 9	5 800	—
Chapitre 66-71 .....	122 000	282 658		150 000	193 67?
ANPE (informatique + locaux) ..	33 150	43 730	+ 31,01	27 100	38 75?
Ateliers protégés .....	2 500	2 730	+ 9,20	4 000	2 78?
Chapitre 66-72 .....	35 650	46 460		31 100	41 53?
<i>Total</i> .....	157 650	329 118		181 100	235 20?

### L'évolution des principales dispositions budgétaires pour 1983

Les principales dispositions nouvelles concernent les contrats de solidarité, les contrats emploi-formation, les emplois d'initiative locale, les dispositions en faveur de l'apprentissage et les programmes d'insertion professionnelle des jeunes.

L'essentiel de ces dispositions constituent des aides à l'emploi et tend à renforcer le service public de l'emploi tout en prévoyant certaines mesures d'économies.

#### 1) Les aides à l'emploi :

— les **contrats de solidarité** (chapitre 44-74) représentent 2440 millions de F. Ce crédit correspond à l'incidence en 1983 de la tranche 1982 de 85 000 pré-retraites démission et de 10 000 pré-retraites progressives et au financement en 1983 d'une nouvelle tranche de 95 000 pré-retraites. Un montant de 470 millions de F est inscrit aux charges communes pour financer 20 000 nouveaux contrats de solidarité comportant une réduction de la durée du travail et l'incidence en 1983 des 20 000 contrats conclus en 1982 ;

— les **contrats emploi-formation** (chapitre 44-74) représentent 1 780 millions de F (soit + 423 millions de F) et correspondent au coût de 100 000 bénéficiaires sous contrat dont 10 000 pourront être négociés, sans limite d'âge ;

— les **emplois d'initiative locale** représentent 240 millions de F (dont 1 million de F pour les actions d'information), qui permettront de subventionner 5 000 nouveaux EIL en 1983.

Par ailleurs, la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle des jeunes est assurée par des crédits provenant d'autres budgets, tel celui des charges communes :

— les exonérations de charges sociales pour l'apprentissage qui devraient bénéficier à 130 000 apprentis pour une charge de 890 millions de F ;

— le programme d'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 18 ans dont les 2,25 milliards de F sont financés sur le budget de la formation professionnelle. Ces crédits sont notamment ventilés à hauteur de 1,42 milliard de F pour le fonctionnement des stages et de 815 millions de F pour rémunérations des stagiaires ;

— 756 millions de F pris sur le budget de la formation professionnelle devraient assurer à 35 000 bénéficiaires des stages d'insertion et de qualification ; 364,5 millions seront consacrés au fonctionnement de ces stages, 386 millions à la rémunération des stagiaires et 5,5 millions de F pour l'information ;

— 200 millions de F sont consacrés dans le budget de l'artisanat à 20 000 bénéficiaires des primes à la création d'emploi dans les PME ;

— une provision de 850 millions de F inscrite au budget des charges communes est destinée, enfin, à financer en 1983 certaines actions en faveur de l'insertion des chômeurs de longue durée.

**2) Le renforcement du service public de l'emploi** résulte de la création de 500 emplois nouveaux au profit de l'ANPE qui s'ajoutent aux 450 créations du collectif pour 1981 et des 1 000 emplois créés dans la loi de finances pour 1982.

L'ANPE devrait ainsi compter 11 133 agents en 1983 soit une augmentation de 20 % en une année et demie.

Outre ces créations d'emplois, les crédits d'équipement de l'ANPE progressent de 32 % en autorisations de programme, tandis que celles de l'AFPA progressent de 146 % passant ainsi de 113,5 millions de F en 1982 à 279,7 millions de F en 1983. Cet effort budgétaire devrait permettre de convertir certaines sections devenues inadaptées et de moderniser le dispositif de formation.

Il convient également de noter la création de 40 emplois pour les trois ministères sociaux à l'administration centrale, et de 150 emplois dans les services extérieurs du travail et de l'emploi, lesquels s'ajoutent aux 1 100 emplois autorisés par la loi de finances pour 1982 et le collectif pour 1981.

L'ANPE doit également bénéficier de moyens nouveaux en informatique (2,25 millions de F en crédits de fonctionnement, 13,70 millions de F en autorisations de programme et en crédits de paiement), notamment par la création de 12 emplois nouveaux ; en outre, 10 millions de F sont inscrits au chapitre 43-71 pour financer des conventions d'association entre l'AFPA et divers organismes de formation.

3) La réorientation du dispositif en faveur de l'emploi s'accompagne également de **mesures d'économies** :

— compte tenu des besoins manifestés au titre de la deuxième convention sociale sidérurgie pour 1983, l'« **aide CECA-Sidérurgie** » enregistre une baisse de crédits de 864,90 millions de F dans le chapitre 44-72 ;

— les « **aides à la mobilité géographique** en métropole et à l'étranger » qui représentaient 426,27 millions de F dans le budget de 1982, sont supprimées en raison de leur coût et de leur caractère inadapté à la situation de l'emploi.

Ces aides à la mobilité géographique ont été créées pour répondre à une situation du marché du travail au sein duquel coexistaient des zones de sous-emplois et des zones de sur-emploi.

Ce dispositif revenait, en définitive, à financer de simples transferts de chômage d'une région à une autre sans bénéfice pour le niveau global de l'emploi.

La situation économique ayant profondément évolué, le projet de loi de finances dans son article 68 rattaché au budget du travail et de l'emploi, supprime ces aides devenues inadaptées et permet de dégager des crédits non négligeables pour des actions prioritaires, telles l'insertion professionnelle des jeunes, des chômeurs de longue durée ainsi que les contrats de solidarité qui ont un effet sur l'emploi plus adapté à la situation du moment.

**LES RENFORCEMENTS DES MOYENS DES SERVICES CENTRAUX  
ET EXTÉRIEURS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL**

Dépenses ordinaires (titres III et IV) et autorisation de programme (titre V et VI)	Dotations 1982 (en million de F)	Dotations 1983 (en million de F)	1983 / 1982	
			en valeur absolue	en %
<b>TRAVAIL</b>				
Formation syndicale et des conseillers prud'hommes (chap. 44-73) .....	55,2	57,2	+ 2	+ 3,6
Amélioration des conditions de travail (chap. 36-72, 44-75) .....	24,5	15,9	— 8,6	— 35,1
Moyens d'études et de recherche (chap. 37-61) .....	22,2	21,1	— 1,1	— 4,9
Moyens des services extérieurs du travail et de l'emploi (chap. 34-61, 34-(+ : déplacements et fonctionnement courant ...	62,1	65,7	+ 3,6	+ 5,7
Institut national du travail (chap. 36-61-40) .	15,5	16,2	+ 0,7	+ 4,5
Amélioration des conditions de travail (chap. 66-72-60) .....	21	22,9	+ 1,9	+ 9

S'agissant des moyens nouveaux mis à la disposition des services centraux, 3,7 millions de F d'autorisations de programme sont prévus pour faciliter la tenue de fichier des conventions collectives et 5,5 millions de F pour étendre les capacités du centre du calcul. S'agissant des crédits d'intervention, il convient de noter que les subventions destinées à la formation économique et sociale des organisations syndicales, après avoir progressé de 50 % en 1982, sont augmentées de 2 millions de F en raison de la création de l'institut syndical de conjoncture.

Les expériences d'amélioration des conditions de travail bénéficient de subventions d'équipement de 22,90 millions de F en autorisations de programme et de 14,5 millions de F en crédits de paiement.

En revanche, la subvention à l'association nationale pour la revalorisation du travail manuel est supprimée ainsi que divers crédits consacrés à ces actions, du fait de la réorientation de la politique du Gouvernement en ce domaine ; à ce titre, 9,2 millions de F sont ainsi économisés.

Enfin, les crédits de paiement de l'INED sont sensiblement augmentés et passent de 7,5 à 9 millions de F ; ceux du centre d'études de l'emploi, financés sur le budget civil de la recherche, passent pour leur part de 2 à 3,2 millions de F.

## LE BUDGET DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE CONSACRÉ A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Celui-ci est d'abord consacré au développement d'actions de formation sectorielle et à la rénovation de l'appareil productif qui se traduit par une augmentation des crédits de près de 100 millions de F pour 1983.

Le second volet est constitué par la poursuite pour 1983 du programme d'insertion sociale et professionnelle en faveur des jeunes de 16 à 21 ans qui avait été lancé dès l'automne 1982.

Plus de 3 milliards de F y sont consacrés pour 1983 dont près de 500 millions (493) proviennent des économies réalisées avec la suppression stages pratiques en entreprises et de la révision de certaines règles en matière de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Enfin, 1,605 milliard de F est réservé à une dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage, celle-ci étant répartie entre les fonds régionaux de la formation professionnelle.

La dotation du Titre VI, en ce qui concerne les dépenses en capital, est réduite de 34,6 millions de F, soit — 28,82 %, qui résulte du transfert de ces crédits au profit de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

\*

\* \*

Après avoir procédé à l'analyse des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, votre commission souhaiterait les replacer dans un contexte économique et social et porter une appréciation sur la politique de l'emploi entreprise par le Gouvernement pour répondre à la situation de crise du moment. Du fait d'une politique de l'emploi volontariste, qui s'est traduite par un redressement conjoncturel, la progression du chômage paraît s'être stabilisée à l'automne 1982. Cette stabilisation est cependant intervenue à un niveau élevé, aggravant ainsi la crise du régime de l'assurance-chômage.

Parallèlement à cette politique de l'emploi, le projet de budget traduit la volonté, en rénovant notre système de formation profession-

nelle, d'adapter de maniere plus satisfaisante la formation aux besoins de l'économie.

Enfin, conformément à la tradition, votre commission consacra quelques développements au travail féminin, à la situation des travailleurs étrangers et à l'évolution démographique de notre pays.

## I. — UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI QUI TENTE DE RÉPONDRE A UNE SITUATION DE CRISE

En ce domaine, la politique du Gouvernement, telle qu'elle est traduite dans les crédits qui viennent d'être analysés, tend à répondre à une situation grave de l'emploi, notamment par le moyen privilégié du partage du travail et d'une meilleure adéquation entre les offres et les demandes d'emploi.

### A. — La situation de l'emploi à l'automne 1982

Celle-ci peut être caractérisée par un redressement conjonctuel et peut-être provisoire de l'emploi, mais aussi, ce qui apparaît comme une tendance positive, par une moindre précarisation des contrats de travail.

L'évolution des conflits du travail appelle également des commentaires.

Enfin, force est d'envisager l'actuelle situation préoccupante de l'emploi en fonction des perspectives démographiques, notamment au regard de la population active.

#### 1. — *Un redressement conjonctuel de l'emploi*

Pour la première fois depuis 1976, l'emploi salarié se redresse dans l'industrie dont les effectifs ont notamment progressé au cours du deuxième trimestre de 1982 (1) : ce redressement s'est traduit par une augmentation des effectifs salariés de 1,1 % sur un an dans les établissements industriels et commerciaux de 10 salariés et plus, et de 0,3 % au cours du 2<sup>e</sup> trimestre, en données corrigées des variations saisonnières.

---

(1) Source : enquête trimestrielle du Ministère du travail sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre.

Cette évolution plus favorable que prévu, déjà amorcée au 4<sup>e</sup> trimestre 1981 (+ 0,2 %), renverse la tendance observée de juin à septembre 1981 (— 0,5) et au 1<sup>er</sup> trimestre 1982 (+ 0,1 %).

Ceci se traduit par une légère croissance de l'emploi salarié sur un an pour l'ensemble des secteurs de l'économie à l'exception du BTP qui enregistre une baisse encore sensible de ses effectifs. L'augmentation de 0,2 % des effectifs industriels tranche en revanche avec la baisse continue enregistrée depuis 1976.

Cette tendance paraissait se maintenir durant l'été en raison essentiellement de facteurs saisonniers consistant en embauches temporaires et en recrutement pour remplacer des départs, notamment à la suite de la signature de contrats de solidarité.

Nul doute que l'esquisse de ce redressement s'explique pour l'essentiel par le passage de la majorité des établissements à 39 heures hebdomadaires au cours du premier trimestre 1982. D'après les services du Ministère du Travail, l'effet des baisses d'horaires peut aujourd'hui être estimé à 0,5 % des effectifs salariés, soit 70 000 emplois créés ou licenciement évités.

Toutefois, force est de s'interroger sur la poursuite du mouvement de redressement des effectifs employés en l'absence de nouvelles réductions d'horaires. A cet égard, les chiffres d'octobre traduisent en effet une baisse de 0,3 % des effectifs salariés au cours du troisième trimestre 1982.

Le redressement amorcé apparaît donc fragile et devrait être conforté par des modalités de réduction de la durée du travail plus créatrices d'emploi et relayé ultérieurement par une politique d'embauche destinée à intégrer les classes d'âge jeunes qui se présentent sur le marché du travail.

## 2. — *La limitation des formules précaires d'emploi*

Votre commission dénonce depuis plusieurs années la précarisation croissante des formes d'emploi et la substitution, au contrat de travail à durée indéterminée, qui constituait le droit commun en matière de relations individuelles du travail, de formules aboutissant à une instabilité de la situation du salarié (contrat à durée déterminée, travail intérimaire, travail à temps partiel, travailleurs à domicile).

Ces formules, destinées à l'origine à introduire la souplesse parfois nécessaire dans les facteurs de production de l'entreprise, avaient été employées de façon excessive et tendaient à constituer l'essentiel des embauches nouvelles au cours des dernières années.

Certaines ordonnances prises en vertu de la loi d'habilitation n° 82-3 du 6 janvier 1982 ont réduit les possibilités d'utilisation de ces formules d'emploi précaires en les contenant dans de strictes limites.

Enfin, certaines dispositions des « projets Auroux », telle la loi sur les institutions représentatives du personnel, alignent la situation de ces salariés sur celles des travailleurs sous contrat à durée indéterminée.

Il apparaît ainsi qu'un coup d'arrêt significatif a été donné à l'utilisation excessive de ces formules précaires d'emploi.

L'Union nationale des entreprises de travail temporaire (UNETT) a constaté en avril 1982 une réduction de 24 % des heures facturées, une baisse de 40 % de la durée des missions et la disparition de 200 entreprises et de 500 établissements.

Dans le même sens, le syndicat des professionnels de travail temporaire (PROMATT) a établi avec le concours de l'IFOP un bilan d'application de l'ordonnance du 5 février 1982 relative au travail temporaire ; ce bilan porte sur cinq mois d'application et traduit d'abord le recul important de cette formule d'emploi par la réduction de 25 à 30 % du nombre d'intérimaires en mission, et par la disparition de 20 % des entreprises de la branche depuis le début de 1982, soit 568 établissements ou entreprises.

Pour pallier la diminution du recours au travail temporaire, les entreprises, dans la proportion d'un cinquième des cas, ont soit recruté des travailleurs intérimaires en mission en leur proposant surtout des contrats à durée déterminée, soit procédé à des mesures internes de réorganisation.

Toutefois, l'enquête de l'IFOP a confirmé que le travail temporaire reste indispensable dans certains cas et conserve une vocation spécifique en dépit des nouvelles contraintes réglementaires et de coût, qui lui assurent un seuil minimum d'utilisation, en cas notamment de surcroît d'activités ou pour des postes dont la vacance n'est pas assez prolongée. Réduire ces formules précaires d'emploi ne peut toutefois conduire à transformer en emplois stables ceux qui par la nature ne le sont pas.

### 3. — *L'évolution des conflits du travail*

De juin 1981 à juin 1982, le nombre de journées perdues pour faits de grève a progressé de 50 % ce qui aligne la période au niveau atteint pendant les années 1977-1980, notamment en ce qui concerne les conflits localisés.

Les mois de février et mars 1982 se sont signalés par de nombreux conflits qui ont éclaté à la suite de l'application des diverses ordonnances sociales promulguées au début de l'année 1982, notamment pour ce qui concerne la réduction de la durée de travail.

Par le nombre et la durée des conflits, et par la masse de journées perdues, cette période a atteint les records enregistrés depuis 1974 avec une participation exceptionnelle des travailleurs.

Toutefois, dès le mois d'avril 1982, le nombre des conflits et des journées perdues se stabilisait, mais à un niveau élevé, deux fois supérieur à celui enregistré en 1980.

#### DURÉE DES CONFLITS

Comparaison par mois du nombre de journées perdues par grévistes (en jours)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Janvier .....	2,4	2,4	3,4	3,2	3,9	3,8	2,6
Février .....	5,1	3,1	4,0	5,1	3,8	2,8	4,1
Mars .....	4,6	4,3	10,1	3,6	3,3	4,5	5,1
Avril .....	4,1	3,8	3,4	3,1	3,5	3,1	6,0
Mai .....	5,3	3,6	2,4	3,2	2,8	3,7	8,1
Juin .....	3,9	4,6	3,5	5,5	4,7	4,2	5,9

Les secteurs les plus combatifs, comme la construction automobile et le tertiaire (banques), se sont caractérisés par un nombre important de journées de grève.

Les conflits partant sur la durée du travail et les strictes revendications salariales ont constitué les motifs les plus fréquents de déclenchement des mouvements constatés tandis que ceux ayant trait à l'emploi, aux conflits de droit et surtout les conflits généralisés mobilisant l'appareil syndical, ont engendré un nombre de journées perdues particulièrement bas.

Cette dernière évolution témoigne ainsi d'un certain consensus dans les relations sociales, constaté depuis plusieurs mois.

#### 4. — *Les perspectives démographiques et la population active*

Après avoir stagné depuis 50 ans autour de 20 millions d'actifs, le volume de l'emploi a connu depuis le milieu des années soixante une forte poussée avec l'arrivée sur le marché du travail des générations nées après la guerre qui comprenaient par ailleurs une proportion croissante de femmes.

Cette tendance devrait toutefois s'inverser lorsque les classes d'âge nées après 1973, après qu'un fléchissement de la natalité ait été observé, arriveront sur le marché du travail, c'est-à-dire vers 1985-1990. La population active devrait donc rajeunir encore pendant quelques années avec l'arrivée des jeunes nés avant 1973 sur le marché du travail, avec la poursuite de l'extension de l'activité féminine et avec l'abaissement des taux d'activité aux âges élevés.

A cet égard, l'observation des changements intervenus au cours des années passées montrent que seuls le « baby-boom » et, dans une moindre mesure, l'immigration, y compris l'arrivée des Français d'Afrique du Nord, sont en fait à l'origine de la croissance de la demande de travail (2,5 millions d'actifs supplémentaires en 13 ans, ou 0,9 % par an de plus entre 1962 et 1975).

A l'horizon 1990, la population active devrait atteindre 25,5 millions de personnes.

Cette poussée de l'offre de travail, particulièrement forte jusqu'en 1985, devrait ainsi accentuer les tensions à moyen terme en conjoncture de croissance économique ralentie et supposerait, compte tenu des progrès de productivité, un nouveau partage du travail.

Au-delà de cet horizon, les classes de jeunes actifs vont tendre à se rétrécir au point de devenir moins nombreuses que les classes sortantes.

Le solde existant actuellement au bénéfice des classes jeunes, en se rétrécissant progressivement au cours de la décennie 1980 devrait tendre ainsi à diminuer la tension aujourd'hui encore maximale sur le marché du travail.

Il convient toutefois de ne manipuler cet indicateur de chômage qu'avec précaution en raison des changements possibles de la productivité globale des facteurs dans la croissance.

---

(1) Source : la démographie de la France. Situation et Perspectives. Préparation du VIII<sup>e</sup> Plan (mai 1979).

## **B. — Une politique de l'emploi par un partage du travail**

Le partage du travail constitue l'axe essentiel d'une politique de l'emploi déployée dans un budget qui doit tenir compte d'une croissance économique hypothéquée par la crise mondiale.

Celui-ci s'exerce par la réduction du temps de travail et par la cessation d'activité anticipée des salariés.

Pour leur part, les créations d'emplois publics ou aidés par l'Etat marquent le pas dans le projet de budget pour 1983.

Enfin, la politique de l'emploi est indissociable des efforts faits pour mieux adapter l'offre et la demande de travail, c'est-à-dire de la mise en œuvre d'un véritable service public de l'emploi.

### **1. — *La réduction du temps de travail : un objectif ambitieux à la naissance laborieuse***

Ce volet devait, dans l'esprit du gouvernement, constituer l'outil essentiel de lutte contre le chômage et se traduire avec la réduction programmée du temps de travail jusqu'en 1985, et par la conclusion de contrats de solidarité spécifiques, par un plus grand nombre de création d'emplois.

Force est de constater que les résultats obtenus au cours de la première année d'application se sont révélés relativement décevants, tant par l'usage limité fait de cette formule des contrats de solidarité que par les conséquences de la réduction d'une heure de la durée hebdomadaire du travail sur l'emploi.

#### **a) *Les effets de la réduction de la durée du travail à 39 heures***

Conformément à l'ordonnance n° 82-41 du 16 janvier 1982 relative à la durée du travail et des congés payés, les établissements industriels ont procédé au cours du premier trimestre à une première réduction de la durée hebdomadaire du travail de leurs salariés à 39 heures, dans la perspective d'un temps d'activité de 35 heures prévu pour 1985.

#### **— Les conditions de sa mise en œuvre.**

Il convient de noter que cette baisse d'une heure s'est effectuée dans des conditions particulières puisque certaines entreprises ont anti-

cipé l'ordonnance du 16 janvier 1982 en abaissant la durée du travail dès le 1<sup>er</sup> janvier tandis que la plupart des autres le faisaient au cours du premier trimestre.

Au total, environ 80 % des établissements ont réduit leur durée hebdomadaire d'au moins une heure et, début avril, d'après les chiffres du Ministère de l'emploi, 66 % des salariés travaillaient 39 heures par semaine ou moins alors que cette proportion n'était que de 4 % en juillet 1981.

Au cours du deuxième trimestre de 1982, 3 % de salariés s'ajoutaient encore aux bénéficiaires de cette première réduction.

#### — Les modalités de cette réduction.

S'agissant des modalités de cette réduction, le cumul sur une seule journée a été la formule la plus utilisée (plus de 40 % des cas) ainsi que la réduction journalière étalée sur la semaine. Certaines entreprises ont parfois utilisé le regroupement des heures de réduction sur une demi-journée toutes les quatre semaines ou une journée toutes les huit semaines.

En ce qui concerne l'organisation du travail, les dernières enquêtes de l'INSEE révèlent que la réduction a eu peu d'effet, mais s'est parfois traduite par certains blocages dans la production et, dans certains cas, par une diminution des marges de capacité des entreprises.

Cette réduction s'est en outre accompagnée le plus souvent dans la pratique, d'une compensation salariale intégrale.

#### — Les effets de cette réduction sur l'emploi.

Bien que les entreprises aient retenu les modalités de réduction du temps de travail les moins créatrices d'emplois, les effets des baisses d'horaires peuvent être estimés selon le Ministère de l'Emploi à 0,5 % des effectifs salariés, soit 70 000 emplois créés ou licenciements évités.

La réduction du temps de travail est donc apparue en 1982 comme un élément non négligeable du plan de lutte pour l'emploi du Gouvernement même si, en raison de la faible diminution retenue, les créations d'emplois ont été moins nombreuses que celles qui auraient pu être attendues. Il ne semble pas qu'en l'absence de toute nouvelle réduction légale et générale jusqu'en 1984, les années à venir enregistrent une évolution différente sur ce point.

Dans le même sens, l'utilisation privilégiée d'une modalité des contrats de solidarité n'a pas permis d'atteindre des résultats plus intéressants en matière d'emploi.

*b) La faible utilisation des contrats de solidarité  
tendant à réduire la durée du travail*

Rappelons que l'ordonnance du 16 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité mettait en place quatre formules.

— **Les modalités des contrats de solidarité.**

— *Une allocation de préretraite* pour les salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans acceptant de quitter leur emploi sans reprendre une autre activité rémunérée. Cette allocation garantit 70 % du salaire antérieur jusqu'à soixante ans.

— *Une allocation* pour les salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans, volontaires pour travailler à mi-temps sans reprendre une activité rémunérée. Cette allocation est égale à 30 % du salaire antérieur et s'ajoute à la rémunération à mi-temps.

Ces deux indemnités ne peuvent être versées que si les départs sont compensés, nombre pour nombre, par l'embauche de jeunes ou de chômeurs.

— *Une exonération*, pouvant aller jusqu'à 75 % ou même 100 %, des charges sociales des employeurs pendant un an, puis 25 % ou 50 % pendant la deuxième année, pour des salariés qui sont embauchés en raison d'une diminution exceptionnelle et rapide de la durée du travail (par exemple, baisse de cinq heures effectives en moins de deux ans).

— *Le maintien temporaire*, avec l'accord des partenaires sociaux, des indemnités de chômage en cas d'embauche de demandeurs d'emploi présentant des difficultés particulières de reclassement.

Ces deux dernières aides ne peuvent être accordées que si l'entreprise procède à un accroissement net de ses effectifs.

— **Le bilan des contrats de solidarité.**

A la fin du mois d'octobre 1982, le bilan des contrats de solidarité signés s'établissait ainsi qu'il suit : 15 055 contrats avaient été conclus

et plusieurs milliers de dossiers étaient encore en cours d'instruction. L'ensemble des entreprises et collectivités locales signataires emploient au total 2,850 millions de salariés.

— Les contrats de solidarité comportant la clause de pré-retraite — démission avec 14 557 contrats signés représentent plus de 90 % de ces contrats et concernent 208 000 bénéficiaires potentiels.

— La deuxième modalité des contrats de solidarité, c'est-à-dire celle instituant une pré-retraite progressive concerne pour sa part 6 000 bénéficiaires potentiels et a donné lieu à la signature de 700 contrats.

— Enfin, et surtout, la signature de 574 contrats de solidarité comportant une réduction de la durée du travail n'a permis l'embauche que de 12 000 personnes à peu près également partagées entre les entreprises et les collectivités.

— **La répartition des contrats selon les secteurs d'activité.**

S'agissant de la répartition des diverses modalités de ces contrats entre les différents secteurs d'activité, il faut noter que les contrats portant sur la pré-retraite démission ont surtout été conclus par l'industrie (40 % des entreprises au cours du 1<sup>er</sup> semestre) tandis que les contrats relatifs à la réduction du temps de travail, peu utilisés, l'ont surtout été par les entreprises du secteur tertiaire ou les collectivités locales ; certains secteurs ont été à peu près absents de cette procédure, tel le BTP en raison de la mauvaise conjoncture et des conditions imposées par les contrats de solidarité.

S'agissant de la taille des entreprises signataires, 62 % d'entre elles comportaient moins de 50 salariés (pour le 1<sup>er</sup> trimestre 1982), 33 % étaient situées entre 50 et 500 salariés et 5 % des entreprises avaient plus de 500 salariés.

Il faut également noter que 65 % des bénéficiaires potentiels d'une pré-retraite démission sont employés dans des entreprises de plus de 500 salariés.

**2. — *Un partage du travail par l'abaissement de l'âge de la retraite :***

des résultats indéniables obtenus au prix d'un coût important.

**a) *Les résultats indéniables des contrats de solidarité***

A la fin du mois de septembre 1982, 36 000 salariés avaient quitté leur emploi pour bénéficier de la pré-retraite soit 21 % des bénéficiaires potentiels des contrats de solidarité de ce type.

En contrepartie, 20 000 embauches ont été effectuées pour remplacer les salariés bénéficiaires et 85 % des salariés embauchés étaient des jeunes ou des chômeurs indemnisés.

Il faut en outre noter que les départs en pré-retraite résultant des contrats déjà signés s'échelonneront jusqu'à la fin de 1983 et donc que les effets des contrats de solidarité sur le chômage vont encore se développer tout au long de l'année prochaine.

Ces départs anticipés facilitent en outre une meilleure organisation et un rajeunissement des effectifs des entreprises et sans doute un accroissement de la polyvalence des salariés, de leur mobilité professionnelle et de la productivité de l'entreprise.

Toutefois, force est de s'interroger sur l'opportunité de dispenser d'activité professionnelle des salariés encore jeunes, même si ceux-ci sont dotés d'un statut convenable et de revenus d'inactivité satisfaisante.

Enfin, le système n'est pas sans soulever des problèmes aigus, notamment en ce qui concerne son coût.

#### *b) Le coût élevé du système*

Si l'incitation à la pré-retraite-démission s'est traduite par des résultats satisfaisants, le coût élevé du système conduit à s'interroger sur la possibilité de le maintenir durablement dans les conditions actuelles.

Il faut rappeler que le revenu de remplacement versé par les ASSEDIC aux bénéficiaires de la pré-retraite-démission représente 70 % du salaire brut (environ 80 % du salaire net) et se compose de l'allocation conventionnelle de solidarité (part UNEDIC représentant 50 % du salaire) et de l'allocation spéciale de démission du FNE (20 %).

Pour le premier semestre de 1982, le coût des allocations conventionnelles s'élevait à 8 490 780 F dont 6 984 000 F pour le seul mois de juin, la part du FNE s'élevant à 3 396 312 F.

Les calculs effectués révèlent en outre que le prix à payer pour éviter une inscription au chômage grâce au départ pré-retraite-démission représente en moyenne et sur une année 120 000 F dans le cadre du système des contrats de solidarité.

La montée en charge rapide de cette formule, qui concerne déjà potentiellement près de 125 500 bénéficiaires, devrait ainsi représenter environ 7,5 milliards de F de dépenses supplémentaires dans un proche avenir dont la moitié serait à la charge de l'UNEDIC.

Les perspectives sont d'autant plus inquiétantes que les divers régimes sociaux, notamment d'assurance-chômage et de vieillesse, connaissent de graves difficultés ; il a ainsi paru nécessaire de freiner le développement excessif de cette formule des contrats de solidarité, d'autant que se pose le problème de son articulation avec l'abaissement de l'âge de la retraite et la disparition prochaine de la garantie de ressources.

### 3. — *Une nouvelle formule des contrats de solidarité*

Conscient de ces inconvénients, le gouvernement proposait au Conseil des ministres du 20 octobre 1982 un nouveau système de contrat de solidarité lié directement à la réduction de la durée du travail, de manière à libérer davantage d'emplois et à parvenir progressivement à l'objectif des 35 heures hebdomadaires prévues pour 1985.

#### a) *Les modalités retenues*

La nouvelle formule présentée, tout en conservant les principes des contrats de solidarité actuels, prend davantage en compte les difficultés des entreprises. La formule serait utilisable de janvier 1983 à janvier 1986 et l'aide de l'Etat serait assurée pendant trois ans au lieu de deux. A l'ancienne aide consistant en exonération des cotisations de sécurité sociale se substituerait une prime versée plus rapidement, ce qui devrait améliorer la trésorerie des entreprises bénéficiaires ; cette prime serait liée à l'effort réalisé en matière de réduction de la durée du travail et non plus proportionnelle à l'embauche.

Son montant serait de 1 000 F par salarié et par heure réduite et serait révisée chaque année pendant les trois ans.

#### b) *Les conditions posées*

Des conditions sont en outre imposées aux entreprises bénéficiaires de cette prime en fonction de l'évolution de l'emploi dans leur secteur d'activité observée depuis trois ans.

Dans les secteurs où la situation de l'emploi est jugée bonne, on exigera des entreprises une création nette d'emplois de l'ordre de 2 à 4 % par an ; en revanche, on se contentera dans les secteurs caractérisés par une mauvaise situation de l'emploi de l'engagement des entreprises à maintenir leurs effectifs. La question de la compensation salariale de la réduction du temps de travail ressortirait à un accord d'entreprise.

Il serait également exigé de l'entreprise, soit une programmation des 35 heures pour 1985, soit une réduction immédiate de deux heures par semaine ; l'entreprise devrait en outre s'engager à maintenir sa capacité de production sauf si elle appartient à des branches confrontées à des difficultés particulières.

### c) *Le financement prévu*

Un financement de 1,2 milliards de F est ainsi prévu pour 1983 qui devrait couvrir environ le tiers du coût de la masse salariale de la réduction du temps de travail mise en œuvre dans l'entreprise ; celle-ci pourrait en outre bénéficier de prêts bonifiés à l'investissement servi par un fonds spécifique de 3 milliards de F.

Enfin, l'aide prévue ne s'appliquerait pas aux établissements publics ni aux collectivités locales.

Ainsi, cette nouvelle formule des contrats de solidarité devrait-elle permettre de donner à la réduction du temps de travail sa pleine efficacité en matière de création d'emplois, à la condition toutefois que soient maintenues ou mieux utilisées les capacités de production des entreprises et que la compensation salariale correspondante ne soit pas totale.

Cette formule devrait se révéler plus efficace que celle de la pré-retraite-démission qui n'aboutissait au mieux qu'au maintien des effectifs de l'entreprise pendant un an, mais qui se traduisait souvent dans la réalité par une déperdition des effectifs résultant d'une réorganisation entre les établissements de l'entreprise.

D'après une étude récente (2), le coût annuel d'un chômeur « évité » par le système de la pré-retraite serait cinq fois supérieur à

---

(2) Travail et emploi, n° 13, juillet-septembre 1982.

celui du chômeur « évité » par le système de la réduction du temps de travail, alors que son effet apparaît moindre sur l'emploi puisque 100 départs en pré-retraite ne permettraient d'éviter que 50 chômeurs.

#### **4. — *Les créations d'emplois publics ou bénéficiant d'une aide de l'Etat***

Les emplois d'initiative locale, les contrats « jeunes volontaires » et les créations d'emplois publics seront successivement examinés.

##### **a) *Le bilan des emplois d'initiative locale***

L'aide à la création d'emplois d'initiative locale, qui a succédé à l'aide à la création d'emplois d'utilité collective, a été instituée par le décret n° 81-898 du 2 octobre 1981.

Les crédits correspondant à 5 000 emplois d'initiative locale avaient été inscrits dans la loi de finances rectificative du 3 août 1981 ; une dotation pour 10 000 emplois a été inscrite au budget de 1982.

A la fin du premier semestre 1982, 8 991 aides ont été accordées dont 54 % à des collectivités locales. La majorité des aides restantes a été attribuée à des associations de la loi de 1901 relevant essentiellement du secteur social ou du secteur du temps libre. Quelques centaines ont été accordées à des sociétés coopératives ouvrières de production.

Il convient de noter que les prévisions établies par les directions départementales du travail et de l'emploi pour le second semestre indiquent que l'objectif de 10 000 emplois devraient être atteint avant la fin de 1982.

Le projet de budget pour 1983 prévoit 240 millions de F de crédits qui devraient permettre de subventionner 5 000 nouveaux EIL en 1983. La réduction des objectifs résultant de ces prévisions apparaît comme la conséquence d'une formule trop souvent utilisée par certaines collectivités locales pour des emplois qui auraient été créés même sans aide.

Une orientation des EIL s'impose donc.

b) *Le bilan des contrats « jeunes volontaires »*

La coordination du programme « jeunes volontaires » créé par le décret n° 82-72 du 22 janvier 1982, qui avait pour objet de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en leur permettant d'effectuer une tâche d'intérêt général accompagnée d'une formation, a été confiée au ministre délégué à la jeunesse et aux sports.

Destiné aux jeunes de 18 à 25 ans révolus, il a été mis en place dans le courant de l'année 1982. L'opération a été déconcentrée au niveau départemental. 120 000 mois-stagiaires ont été répartis en fonction de la population jeune de chaque département. Le succès du programme a été non négligeable puisque la plupart des départements ont souhaité bénéficier d'une dotation complémentaire en mois-stagiaires.

En effet, les candidatures des jeunes et les offres des organismes, associations, établissements publics, collectivités locales... offrant des stages, ont largement dépassé le nombre des contrats accordés.

Pourtant, en ce qui concerne les offres de stages, des critères très rigoureux avaient été établis, qui tenaient compte du caractère formateur et des possibilités de pérennisation de l'emploi.

Les premiers stages ont débuté le 15 février notamment avec le démarrage des formations d'aides soignantes lancées par le ministère de la santé, mais la plus grande partie d'entre eux ont été mis en place entre le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> juillet.

Le bilan exhaustif de l'opération devrait être réalisé dans le courant de l'année 1983 et devrait permettre de connaître le profil des jeunes bénéficiaires, la nature des formations acquises et les débouchés éventuels obtenus à l'issue de l'expérience.

Toutefois, les premières indications laissent apparaître que :

— le nombre des bénéficiaires sera supérieur à 10 000 puisque des stages de 6,8 ou 9 mois ont été, dans certains cas, attribués ;

— la répartition entre les deux sexes est à peu près équilibrée à l'exception de certains départements ;

— le plus grand nombre de stages a été offert par les associations, puis par les services administratifs et les établissements publics et enfin par les collectivités locales ;

— une majorité de stages relève du domaine de l'animation culturelle, artistique, sociale ou sportive. D'autres permettent aux jeunes

d'acquérir une formation en matière de gestion, de secrétariat, de comptabilité. Enfin, de nombreuses formations ont été offertes dans les domaines de l'environnement, de la protection de la nature, de l'agriculture ainsi que dans les métiers de l'information et de la communication.

Il apparaît donc encore prématuré de porter un jugement définitif sur l'opération dont la réussite est liée pour l'essentiel à la transformation d'une proportion significative de stages en emplois définitifs.

*c) Les créations d'emplois publics :  
une réduction excessive*

La loi de finances pour 1982 prévoyait la création de plus de 61 000 emplois publics à la charge totale ou partielle de l'Etat auxquels s'ajoutaient plus de 10 000 emplois dans le secteur social.

En outre, le collectif budgétaire voté en 1981 avait pour sa part permis de créer plus de 54 000 emplois.

Le projet de loi de finances pour 1983 apparaît, à cet égard, en raison des nouvelles orientations de la politique économique du Gouvernement, beaucoup plus modeste. Les créations nettes d'emplois budgétaires ne s'élèvent en effet qu'à 13 000 et sont centrées sur quelques ministères, l'Education (5 834), le Budget (2 051), l'Intérieur (1 992), la Défense (1 000).

S'ajoutent 3 264 emplois non budgétaires et 12 500 titularisations ou régularisations.

Cette rigueur budgétaire ne doit toutefois pas faire oublier que des besoins en matière d'emplois publics sont loin d'être satisfaits.

L'exemple des étudiants en éducation physique et sportive, candidats au CAPEPS est là pour le prouver : alors que les besoins estimés sont de 1 500 créations de postes par an pendant sept ans pour assurer deux ou trois heures hebdomadaires d'éducation physique et sportive dans les établissements scolaires, les crédits pour 1983 ne permettront que de créer 321 postes qui devront par ailleurs permettre de résorber un auxiliaire important.

Sur un total de 3 000 candidats au CAPEPS, 2 700 environ n'auront d'autres ressources que de s'inscrire au chômage du fait de l'encombrement des filières autres que celles de l'enseignement.

Rappelons que les crédits prévus pour 1982 avaient permis de créer 1 250 postes pour 2 700 candidats. Cet exemple, qui ne relève pas directement de la compétence de notre commission, souligne donc les effets excessifs d'une politique trop restrictive de créations d'emplois, notamment dans des secteurs où les besoins sont loin d'être satisfaits.

### 5. — *Vers un véritable service public de l'emploi*

Le développement d'un véritable service public de l'emploi se justifie par la responsabilité générale des pouvoirs publics en matière d'aide aux travailleurs involontairement privés d'emploi et désireux de retrouver une activité. Mais se marque aussi l'**unité d'action qui doit animer les différentes institutions qui aujourd'hui assument les diverses fonctions dont l'ensemble constitue cette mission d'intérêt général** : versement d'un revenu de remplacement, aide au placement, action de formation.

Le service public de l'emploi regroupe ainsi l'ensemble des institutions publiques ou para-publiques intervenant dans le fonctionnement du marché du travail, soit environ 30 000 personnes aujourd'hui réparties en trois pôles d'importance comparable, Agence nationale pour l'emploi, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, services extérieurs du travail et de l'emploi.

#### a) *Les principes de la réforme*

Les principes d'une réorganisation du Service public de l'emploi ont été présentés aux partenaires sociaux lors de la réunion du 30 mars 1982 du Comité supérieur de l'emploi. Les objectifs essentiels et les axes majeurs de la réforme envisagée sont les suivants.

L'amélioration du service public de l'emploi est d'abord une condition nécessaire de la solution pour réduire le problème actuel du chômage et tend à éviter deux écueils : la prolongation de la durée moyenne du chômage qui a des conséquences économiques et sociales dramatiques, les goulots d'étranglement à l'embauche en cas de reprise économique. Une entreprise qui souhaite embaucher doit trouver également et efficacement grâce aux services publics la main d'œuvre dont elle a besoin.

Pendant sa période de chômage, le demandeur d'emploi doit également trouver les services qui lui permettent d'évaluer ses compétences, de les affermir ou d'en acquérir de nouvelles, de retrouver un emploi stable enfin.

En outre, il convient d'associer davantage les partenaires sociaux et les élus locaux à la définition et à la mise en œuvre des orientations du service public de l'emploi ; surtout, il est nécessaire de s'appuyer à travers la mise en place de contrats de solidarité et des comités locaux de l'emploi, sur tous ceux qui se sentent partie prenante du problème de l'emploi.

La réforme consisterait ainsi en :

— une amélioration des services offerts aux demandeurs d'emploi, pour faciliter leur accès à l'emploi ;

— un meilleur service rendu aux entreprises, dans leur recherche de personnel, et dans la gestion prévisionnelle de leur main-d'œuvre, en cas de développement comme en cas de difficultés ;

— une prise en compte du mouvement général de décentralisation et d'extension des responsabilités économiques et sociales de la région en même temps qu'un souci de rendre cohérents et d'articuler les interventions en faveur de l'emploi, qu'elles émanent des services de l'Etat ou soient le fait des nouveaux exécutifs régionaux ou départementaux.

Il est proposé ainsi :

— une clarification des rôles et une meilleure coordination des organismes qui interviennent sur le marché du travail ;

— une démultiplication des interventions du service public de l'emploi pour favoriser l'évaluation, l'adaptation, la formation et le placement des demandeurs d'emploi ;

— une déconcentration des deux organismes ANPE et AFPA ;

— une participation plus active des organisations d'employeurs des syndicats et des élus à la gestion du service public de l'emploi, cette participation accrue étant la condition d'une mobilisation nationale en faveur de l'emploi.

#### *b) Les moyens nouveaux et les procédures prévues*

La réorganisation ainsi projetée du service public de l'emploi implique tout d'abord que chacune des institutions qui la compose dis-

pose de moyens supplémentaires et de procédures d'intervention nouvelles pour remplir au mieux la mission qui lui est assignée.

### — L'ANPE.

Chargée de l'information, de l'orientation et du placement du demandeur d'emploi, l'ANPE a bénéficié de renforcements en effectifs : 450 emplois au titre du collectif de 1981 et 1 000 postes supplémentaires au budget 1982. Ce renforcement des effectifs se poursuivra en 1983 puisque le projet de loi de finances pour 1983 prévoit la création de 500 postes nouveaux.

Cet effort est rendu possible par la subvention de fonctionnement à l'ANPE qui augmente de 201 millions de F et passe ainsi à 1,647 milliard de F, mais qui reste notablement inférieure aux 38,9 % d'augmentation du dernier budget ; l'essentiel de la progression des crédits tient comme il a été dit aux dépenses de personnel qui augmentent de 15,6 %.

Rappelons à cet égard que les 1.500 personnes qui ont été embauchées par l'ANPE depuis dix-huit mois devraient très largement être mobilisées par le plan établi en faveur des chômeurs de longue durée, notamment les 762 conseillers professionnels de l'agence.

Ces tâches nouvelles, qui seront détaillées plus loin, devraient être en partie compensées par un important allègement des tâches administratives de l'ANPE puisque le pointage mensuel des demandeurs d'emploi remplace l'ancien pointage qui intervenait toutes les deux semaines, et que le comptage manuel des chômeurs se trouve supprimé.

S'agissant du statut du personnel de l'agence, le Ministre de l'emploi s'est refusé à accorder le statut de fonctionnaire aux agents de l'ANPE mais a engagé des discussions sur un nouveau statut qui devrait être inspiré de celui d'EDF.

### — Les placements réalisés par l'ANPE au 1<sup>er</sup> trimestre 1982.

Les résultats du 1<sup>er</sup> semestre 1982 révèlent une situation légèrement plus satisfaisante que celle de l'année précédente. Les placements sont en augmentation de près de 10 % sur le premier semestre 1981. Les offres enregistrées ont également augmenté de plus de 10 % et les demandes enregistrées progressent moins rapidement (5 % au lieu de 9,4 %).

Le délai moyen d'attente a augmenté sensiblement : 20 jours en plus qu'en 1981, soit une majoration de près de 26 %. L'écart entre le délai d'attente des hommes et celui des femmes reste le même entre 4 et 5 semaines.

Parallèlement, l'ANPE mettra en œuvre de nouvelles formules d'intervention et elle effectuera des «bilans professionnels» afin de cerner les acquis et les besoins des demandeurs d'emploi. L'Agence aura par ailleurs les moyens de négocier avec les employeurs les recrutements des entreprises (stages de mise à niveau dont le nombre s'accroîtra sensiblement en 1983, contrats emploi-formation désormais ouverts aux demandeurs d'emploi de plus de 26 ans...)

Ces diverses formules d'intervention, aussi bien que de nouvelles mesures de simplification des tâches administratives, font l'objet d'expériences en cours dans plusieurs unités aux départements pilotes, puis devraient être généralisées à l'ensemble du dispositif. L'amélioration du service rendu à l'usager comme la modernisation et la rationalisation des procédures de gestion interne passent par un recours accru à l'informatique et à la bureautique.

#### — Les moyens nouveaux conférés à l'AFPA

Chargée au sein du service public de l'emploi de la reconversion des demandeurs d'emploi, l'AFPA a également bénéficié d'un accroissement de ses effectifs, notamment celui de ses enseignants et psychologues du travail : 550 postes créés par le collectif de 1981 (300) et 250 par la loi de finances de 1982. Un contrat de solidarité, récemment signé, doit permettre, par le mécanisme des départs en préretraite, de poursuivre le renouvellement du corps enseignant et l'adaptation de l'outil de formation.

La modernisation de l'appareil et la reconversion de celles des sections qui se heurtent à des difficultés durables de recrutement ou de placement constitue en effet l'objectif prioritaire de l'AFPA. Le collectif de 1981 et la loi de finances pour 1982 avaient déjà renforcé la capacité d'investissement de l'AFPA ; le projet de budget pour 1983 accentue cet effort (279,7 millions de F en autorisation de programme et 190,7 millions de F en crédit de paiement contre respectivement 113,5 millions de F et 140,3 millions de F au titre du budget de 1982, soit une progression de plus de 146,44 % pour les autorisations de programme et de plus de 35,94 % pour les crédits de paiement).

Parallèlement, l'AFPA doit s'assurer par conventions d'association, le concours d'autres organismes de formation qui accueillent des demandeurs d'emploi, l'AFPA garantissant la qualité des enseignements dispensés. A ce titre expérimental, quelques conventions de cette nature ont été conclus dès 1982. Cette formule devrait s'étendre en 1983 et venir progressivement démultiplier les interventions de l'Association.

*c) Le renforcement des moyens de services extérieurs  
du travail et de l'emploi*

Les moyens des services extérieurs du travail et de l'emploi ont également été renforcés en 1981-1982 et le seront à nouveau en 1983 puisque 150 emplois nouveaux, s'ajoutant aux 400 du collectif de 1981 et aux 700 du budget de 1982, sont prévus dans le prochain budget.

Ce renforcement des moyens correspond à l'accentuation de l'effort demandé, notamment dans deux directions :

— la prévention des situations économiques critiques susceptibles de créer des problèmes d'emploi, en s'appuyant sur une intervention plus concertée de l'ANPE et de l'AFPA pour organiser le plus en amont possible les conversions nécessaires ;

— le contrôle de la recherche d'emploi, qui sera aménagé et précisé en même temps que seront améliorées les prestations du service public de l'emploi à l'égard des demandeurs d'emploi.

En ce qui concerne les interventions menées au titre du FNE, la gestion des conventions de formation et d'adaptation a été déconcentrée au niveau des directions départementales depuis 1976. Une circulaire a également rendu les directions départementales responsables de la gestion des conventions d'allocation spéciale dont le champ d'application n'excède pas le département.

Plus généralement, les services extérieurs du travail et de l'emploi assureront, aux niveaux départemental et régional, une tâche essentielle de coordination, d'impulsion et d'animation au sein du service public de l'emploi.

*d) Une meilleure liaison entre le placement et la formation*

Cette volonté de renforcer les liaisons opérationnelles entre les institutions constitutives du service public de l'emploi a déjà abouti, pour ce qui trait aux relations ANPE-AFPA. Une convention natio-

nale, approuvée par leurs instances délibératives définit les nouveaux liens de collaboration des deux organismes : mise en commun des informations, travaux et études sur les besoins en formation et qualification, évolution des capacités de dispositif de formation, concours techniques et réalisation d'action de formation, accueil des stagiaires et accès aux stages, suivi et placement des stagiaires.

Les échelons déconcentrés de l'agence et de l'association passeront avant le 31 décembre 1982 des avenants à la convention qui préciseront, pour chaque région, le contenu des engagements pris au plan national.

*e) Un service public de l'emploi déconcentré et décentralisé*

Le projet d'aménagement du service public de l'emploi prévoit enfin une organisation déconcentrée de celui-ci.

A cet effet, le conseil d'administration de l'ANPE a décidé d'élargir les responsabilités confiées aux chefs de centres régionaux et notamment de confier à ceux-ci le rôle d'ordonnateur du budget régional.

De même, l'assemblée générale de l'AFPA a approuvé la création de 22 agences régionales destinées à se substituer, au 31 décembre prochain, aux 7 anciennes délégations interrégionales : parallèlement, l'autonomie de gestion de chaque centre de FPA sera nettement accrue.

En même temps que s'opère cette déconcentration en faveur des échelons départementaux et régionaux du service public de l'emploi, il convient d'associer au fonctionnement de celui-ci les responsables locaux, qu'il s'agisse des élus ou des représentants des partenaires sociaux. Cette concertation avec les principaux intervenants et interlocuteurs compétents doit permettre d'harmoniser les préoccupations nationales et régionales que doit prendre en compte la politique de l'emploi au plan local. Concrètement, plusieurs formules de mise en œuvre de cette concertation et le choix qui sera fait en faveur de l'une ou l'autre dépendra des modalités même de la décentralisation que prévoit le projet de loi sur la répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes.

S'agissant de la décentralisation de l'ANPE, le Conseil d'administration de l'ANPE a approuvé, lors de sa séance du 22 décembre 1981,

les grandes lignes d'un plan de transfert des tâches de gestion interne au bénéfice des centres régionaux, concernant principalement la gestion financière et comptable de l'établissement.

A ce jour, ce programme a reçu les applications suivantes :

— des renforts d'effectifs ont été accordés aux centres régionaux sur le budget 1982 afin de préparer la déconcentration financière ;

— les responsables régionaux et leurs « correspondants budgétaires » ont reçu une formation en matière de techniques budgétaires ;

— un certain nombre de travaux ont été initiés en vue de l'élaboration du budget 1983 :

• les chefs de centre régional ont participé à l'élaboration du budget en faisant connaître leurs besoins nouveaux (effectifs et locaux principalement),

• le découpage du budget 1982 pour exécution en 25 parties ;

— mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 1983 d'ordonnateurs et de comptables secondaires dans chaque centre régional.

La réforme tendant à instituer un véritable service public de l'emploi apparaît ainsi ambitieuse et connaît déjà largement un commencement d'exécution.

S'agissant des perspectives de regroupement organique de l'AFPA et de l'ANPE et des autres services concernés dans un office public de l'emploi inspiré de celui qui existe en RFA, celles-ci paraissent abandonnées ; les organismes compétents en matière de placement et de formation devrait donc conserver leur autonomie juridique mais collaborer plus étroitement à l'exécution des finalités qui leur sont assignées.

\* \*  
\*

Après avoir analysé la situation et la politique de l'emploi poursuivie avec le projet de budget pour 1983, il convient d'en examiner les premiers résultats et notamment un certain plafonnement obtenu dans la progression du chômage.

## **II. — UN CHÔMAGE QUI RESTE A UN NIVEAU ÉLEVÉ MAIS DONT LA PROGRESSION SEMBLE ENRAYÉE**

Au prix d'une politique de l'emploi volontariste, les derniers chiffres connus en matière de chômage témoignent d'une évolution d'autant plus encourageante que la situation de l'emploi se dégrade également chez nos principaux voisins et concurrents industrialisés.

Toutefois, le maintien du chômage à un niveau élevé a largement contribué à la crise du régime de l'assurance-chômage, laquelle n'a trouvé une solution qu'avec l'intervention du gouvernement.

### **A. — Une réduction dans la progression du chômage**

Cette réduction doit être appréciée en fonction de la situation de l'emploi à l'étranger, et également en fonction de ses caractéristiques les plus récentes. L'évolution du chômage partiel devra également être analysée.

#### **1. — *Vers un plafonnement du chômage ?***

A la fin du mois de septembre 1982, pour la première fois depuis 1977, et sur un trimestre entier, le nombre des demandeurs d'emploi, corrigé des variations saisonnières était en légère diminution.

En prenant en compte les derniers résultats d'octobre, l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi (en données corrigées) n'est que de 0,1 % soit une quasi stabilisation du chômage sur les quatre derniers mois.

Pour la même période, le taux d'augmentation avait été de 5,4 % en 1981 et de 3,7 % en 1980.

Cette inflexion de la tendance permet de ramener l'augmentation du chômage à 8,7 % d'octobre 1981 à octobre 1982, contre 26,3 % au cours de la même période précédente (en données brutes).

Cette stabilisation se réalise cependant à un niveau élevé : 2.044.600 demandeurs d'emploi (en données corrigées) ont été en effet dénombrés en octobre 1982.

En données brutes, le nombre des demandes d'emploi atteint fin octobre 2 176 000 personnes, soit une augmentation de 3,7 % par rapport à septembre. Cette stabilisation ne doit donc pas dissimuler une augmentation non négligeable en valeur absolue ; 77 500 chômeurs supplémentaires sont ainsi apparus en un mois et 176.000 en un an.

Enfin, le troisième trimestre 1982 se manifeste par une baisse inquiétante de 0,3 % des effectifs salariés, qui s'oppose à l'évolution plus favorable constatée au cours des trimestres précédents.

La stabilisation du chômage doit en outre être appréciée en fonction des départ en pré-retraite et au placement des jeunes en formation qui ne figurent plus dans les statistiques du chômage.

Les premiers résultats apparaissent donc encore très fragiles et appellent évidemment une consolidation, notamment par le relais que devrait prendre l'investissement spontané des entreprises, après les aides et les incitations de nature publique. Ces premiers résultats doivent cependant être analysés au vue de la situation du chômage dans les principaux pays industrialisés.

## *2. — Une augmentation non maîtrisée du chômage dans les principaux pays industrialisés*

D'après les chiffres communiqués par le bureau communautaire de la statistique, près de 11 millions de personnes étaient sans emploi dans la CEE à la fin de l'été 1982.

Ces chiffres traduisent une nouvelle aggravation du chômage qui touche 9,6 % de la population active de la CEE contre 8 % seulement il y a un an.

Les taux de chômage par rapport à la population active s'établissent ainsi pour chacun des Etats concernés :

BELGIQUE	IRLANDE	GRANDE-BRETAGNE	PAYS-BAS	ITALIE	DANEMARK	FRANCE	RFA
14,6 %	13,2 %	12,8 %	10,5 %	10,4 %	8,6 %	8,2 %	6,8 %

S'agissant de la République fédérale allemande qui est notre principal partenaire économique et commercial, le chômage frappait dans le courant de l'été 1.908.000 personnes, compte tenu des variations saisonnières (1).

Le taux d'accroissement du chômage, d'août 1981 à août 1982 en RFA, a été de 39 %, soit une augmentation de 508.200 chômeurs, en données brutes, alors que son taux d'augmentation avait été de 47 % entre juin 1981 et juin 1982.

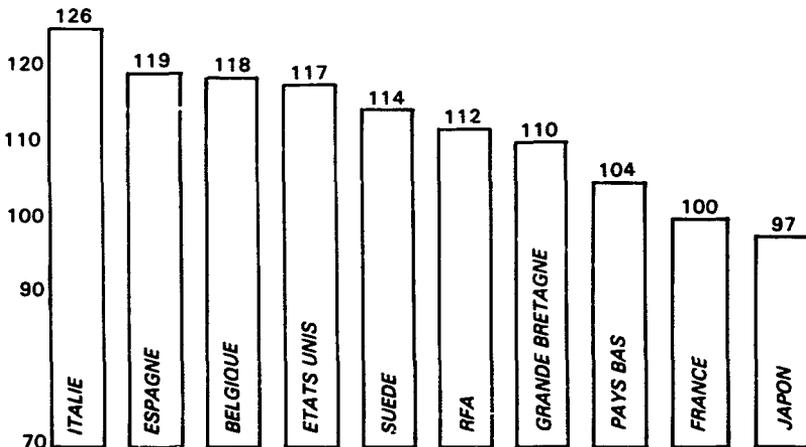
Les chiffres du chômage chez nos partenaires apparaissent donc préoccupants et témoignent d'un développement du phénomène encore mal maîtrisé. Ils permettent surtout, sans minimiser la crise de l'emploi en France, d'en prendre une plus exacte mesure.

### 3. — *L'évolution des coûts salariaux en France et dans les principaux pays industrialisés*

Le rapporteur de votre Commission considère que l'évolution comparée des coûts salariaux constitue un facteur d'explication du chômage qui frappe la plupart des Etats industrialisés.

Les dernières statistiques établies par la Dresdner Bank en septembre 1982 sur les coûts salariaux (salaires plus charges sociales) des principaux pays industriels révèlent à cet égard que les coûts unitaires de production américains, japonais et allemands ont augmenté au cours des derniers mois plus vite que les coûts français.

**COÛTS SALARIAUX PAR UNITÉ PRODUITE (1)**  
(Fin du premier semestre 1982)



(1) Source : Dresdner Bank, septembre 1982

Ainsi, la prise en compte des coûts salariaux par unité produite révèle que si les coûts français sont à la base 100, la Grande-Bretagne est à 110, la RFA à 112, les Etats-Unis à 117, la Belgique à 118 et l'Italie à 126.

**COÛTS SALARIAUX ET PRODUCTIVITÉ DANS L'INDUSTRIE (1)**

Pays	Salaires horaires		Production en valeur par heure de travail	Rapport entre production en valeur et coût salarial unitaire	Coûts unitaires de production
<b>RFA = 100</b>	<b>D.M.</b>				
Etats-Unis.....	28,80	110	105	96	104
Suède.....	26,70	102	100	98	102
RFA.....	26,30	100	100	100	100
Pays-Bas.....	25,20	96	103	107	93
Belgique.....	24,20	92	88	96	105
Italie.....	20,20	77	69	90	112
France.....	19,40	74	83	112	89
Japon.....	16,10	61	71	116	86
Royaume-Uni.....	16,00	61	62	102	98
Espagne.....	14,00	53	50	94	106

Le résultat le plus marquant de cette étude est ainsi de rappeler que l'industrie française reste compétitive au sein des économies occidentales en raison du poids relativement faible des coûts salariaux (salaires plus charges sociales) qui compense une productivité de travail se situant dans la moyenne.

Ces chiffres permettent donc de nuancer certaines affirmations concernant l'évolution des charges des entreprises françaises, même si l'interprétation des résultats indiqués doit s'effectuer comme l'ont justement fait observer certains commissaires, avec une certaine prudence en raison des différences de définitions entre les statistiques de chaque pays.

(1) Source : Dresdner Bank, septembre 1982.

Dans le même sens, les chiffres de l'INSEE, indiquent que la masse salariale versée par les entreprises privées a augmenté de 12,8 % en 1981 tandis que les cotisations sociales progressaient de 12,7 %, alors que le taux d'inflation annuel était de 13,3 %.

D'autres contraintes ont été certes imposées aux entreprises depuis plusieurs mois, (notamment avec le vote des « lois Auroux » mais les entreprises ont également bénéficié de mesure d'allègements et de soutien non négligeables.

#### 4. — *Les caractéristiques du chômage en France à l'autonome 1982*

L'analyse des flux d'inscription à l'ANPE permet de dégager certains traits caractéristiques du chômage en France pour l'année 1982.

Ils traduisent d'abord un rythme élevé des entrées en chômage de salariés dont le contrat de travail n'a pas été renouvelé.

Ils témoignent ensuite d'un nombre relativement modéré d'inscriptions de jeunes de moins de 18 ans à la recherche d'un premier emploi, puisqu'après avoir fortement progressé au cours du premier semestre, elles se situent au même niveau qu'en 1981. Ce résultat doit être rapproché de la mise en place du programme d'insertion professionnelle des jeunes âgés de 16 à 18 ans.

Les derniers chiffres connus révèlent également une augmentation de la durée du chômage et le fait qu'une proportion de plus en plus importante d'hommes sont touchés par le phénomène.

##### a) *L'allongement de la durée du chômage*

Les demandes d'emploi en fin de mois selon l'ancienneté de la demande se ventilent ainsi en octobre 1982 :

- chômeurs inscrits depuis moins d'un mois : 15,1 %
- de un à trois mois : 24,7 %
- de trois à six mois : 17,6 %
- de six mois à un an : 17,4 %
- de un à deux ans : 16,4 %
- plus de deux ans : 8,8 %.

Ces chiffres témoignent d'une augmentation de la durée du chômage, et appellent des mesures particulières en faveur des chômeurs de longue durée qui seront détaillées plus loin. Cette évolution concerne plus particulièrement les demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus dont la durée de chômage dépasse un an dans 58 % des cas.

#### b) *L'augmentation du chômage masculin*

Les chiffres de 1982 traduisent un renversement de tendance en ce qui concerne l'augmentation du chômage selon le sexe qui était depuis longtemps plus importante chez les femmes. Ainsi, entre août 1981 et août 1982, l'augmentation du chômage des femmes ne représentait que 9,9 % contre 16,3 % pour les hommes.

#### c) *L'évolution du chômage selon l'âge des demandeurs d'emploi*

A l'exception des jeunes de moins de 18 ans, ce sont les demandeurs d'emploi âgés de 39 ans et moins qui ont vu leur nombre augmenter le plus rapidement depuis l'été 1980 ; à l'inverse le nombre des chômeurs âgés de 50 à 59 ans a progressé modérément au cours de 1981 et au premier semestre 1982, du fait notamment du développement de certaines formules de pré-retraite.

Enfin, en dépit de l'existence de la garantie de ressources, le nombre des personnes de plus de 60 ans inscrites à l'ANPE a augmenté de 12,3 % entre juin 1981 et juin 1982.

#### d) *L'évolution du chômage selon la qualification professionnelle*

A cet égard, les derniers chiffres témoignent d'une atténuation des différences constatées entre les diverses qualifications : le chômage des ouvriers qualifiés progresse de 20 % en un an alors qu'il avait augmenté de près de 52 % entre juin 1980 et juin 1981 ; celui des ouvriers spécialisés, employés qualifiés et techniciens passe de 10 à 12 % pour la même période alors qu'on assiste à une stabilisation du nombre des cadres sans emploi.

#### e) *L'évolution du chômage selon la raison d'inscription à l'ANPE*

A la fin du premier trimestre de 1982, les demandes d'emploi enregistrées à la suite d'une fin de contrat à durée déterminée avaient progressé de 29,2 % en un an, tandis que celles résultant d'une fin de mission d'intérim augmentaient de 23,3 %.

Le nombre des primo-demandeurs d'emploi a augmenté pour la même période de 2,3 % contre 4 % au cours de la période antérieure. Enfin, la progression du nombre des demandeurs d'emploi licenciés pour motif économique n'a été que de 13,5 % pour cette même période contre 31,1 % au cours de l'année précédente.

#### 4. — *L'évolution du chômage partiel*

Celui-ci bénéficie pour 1983 de 875 millions de F de crédits quant à son indemnisation au titre du fonds national de chômage.

En 1981, le chômage partiel a atteint son niveau le plus élevé et le nombre de journées indemnisables a triplé en deux ans.

Il reste cependant un phénomène saisonnier de faible ampleur puisqu'il ne touche que 2,4 % de l'ensemble des salariés et 0,3 % de l'ensemble des établissements du secteur industriel et commercial.

En 1981, la pratique du chômage partiel apparaît de plus en plus comme un instrument permanent d'adaptation de l'activité des entreprises aux variations de leur production.

Enfin, au cours des cinq premiers mois de 1982, le nombre de journées indemnisables s'est élevé à 5,8 millions soit nettement moins que pour la période précédente correspondante, et les effectifs concernés représentaient 237.000 salariés soit une diminution de 39,7 % par rapport aux cinq premiers mois de 1981.

\*

\* \*

Ainsi, en dépit d'une stabilisation dans la progression du chômage obtenue au prix d'une politique volontariste, le nombre de demandeurs d'emploi se maintient au niveau élevé d'environ deux millions de chômeurs.

Ce niveau élevé n'est pas sans influence sur la crise du régime de l'assurance-chômage dont l'avenir apparaît encore incertain.

## **B. — La crise du régime de l'assurance chômage**

L'importance des dépenses consacrées à l'indemnisation du chômage apparaît dans la subvention à l'UNEDIC figurant dans la loi de finances pour 1983.

Ces crédits ne représentent qu'une part des ressources destinées à remédier au déficit actuel et à venir du régime de l'assurance-chômage. Cependant, en raison de la gravité de la crise qui touche l'institution, force est de s'interroger sur les causes de la situation actuelle et sur les moyens d'en sortir ; à cet égard, certaines des solutions envisagées par les diverses parties sont reprises dans le décret pris par le Gouvernement qui s'est vu dans l'obligation d'imposer des mesures d'assainissement aux partenaires sociaux gestionnaires du régime.

### **1. — *Les crédits consacrés à l'indemnisation du chômage pour 1983***

Ces crédits représentent près de 30 milliards de F et ne constituent que le tiers du financement de l'UNEDIC ; ils atteignent ainsi 29,145 milliards de F pour 1983, et progressent spectaculairement de 7,36 milliards de F en une année, soit plus 33 %.

### **2. — *Les déficits du régime attendus pour 1982 et 1983***

Les dépenses du régime de l'assurance-chômage devraient atteindre en 1982, 74 milliards de F et les cotisations professionnelles, dont le taux n'avait pas été majoré depuis avril 1979, ne représentaient que 33 milliards de F ; l'aide de l'État de 31 milliards de F se révélait donc insuffisante pour combler le déficit attendu pour 1982.

Plus graves encore apparaissaient les perspectives de déficit du régime pour 1983.

A régime constant, les dépenses de l'UNEDIC devraient en effet représenter 90 à 95 milliards de F en 1983, alors que les cotisations professionnelles, à taux maintenu, n'auraient apporté au régime que 36 milliards de F, soit malgré la contribution de l'État, un déficit attendu, de l'ordre de 30 milliards de F. Ces perspectives dramatiques appelaient donc un aménagement sévère de l'assurance chômage.

### 3. — *Les causes du déséquilibre grandissant du régime de l'assurance chômage*

Ces causes apparaissent multiples et tiennent d'abord à l'inadaptation d'un régime conventionnel d'assurance mis en place et géré par les partenaires sociaux dans une conjoncture de croissance économique.

#### a) *Le régime conventionnel d'origine*

En effet, la convention de 1958 qui a créé l'UNEDIC ne visait au début des années soixante que quelque 30 000 bénéficiaires et le système d'assurance se conjugait alors d'une manière satisfaisante avec le système de l'aide publique qui accordait à ses bénéficiaires une protection minimale inspirée de l'assistance.

Cependant, ce système initial s'est trouvé rapidement alourdi de prestations nouvelles, notamment la garantie de ressources étendue en 1977 aux salariés démissionnaires et l'allocation supplémentaire d'attente attribuée aux licenciés pour motif économique (A.S.A.).

L'augmentation du chômage, conjuguée à la trop grande diversité des prestations fournies a entraîné un coût de plus en plus lourd pour son indemnisation : ce coût avait été ainsi multiplié par 20 entre 1978 et 1979 et se chiffrait à plus de 20 milliards en 1978 dont 6,7 milliards pour l'ASA et 4,5 milliards pour la garantie de ressources.

Parallèlement, la participation de l'État au financement du régime s'amenuisait puisque celle-ci assurait 35,2 % des dépenses d'assurance chômage en 1969 et n'en supportait plus que 24 % en 1977.

#### b) *La réforme de 1979*

Ces premières difficultés financières imposèrent la réforme de 1979 par laquelle le législateur, en maintenant le principe du paritarisme, consacrait le financement partiel par l'État du régime, supprimait l'aide publique et simplifiait le système trop complexe des diverses prestations.

### c) *La dérive du système*

Cependant, l'aggravation de la situation de l'emploi allait emporter les aménagements de 1979 : de 1979 à 1982, le nombre de demandeurs d'emploi passait de 1,3 million à plus de deux millions et les effectifs de chômeurs indemnisés faisaient un bond de 870 000 à plus de 1,5 million.

Il convient toutefois, pour apprécier le nombre exact des chômeurs, d'écartier les bénéficiaires de la garantie de ressources et des diverses allocations forfaitaires. La garantie de ressources qui bénéficie en effet aujourd'hui à 336 000 pré-retraités, dont 164 000 pour la seule garantie de ressources démission, représente près du tiers des dépenses de l'UNEDIC en 1982, soit 22 milliards de F et devrait représenter près de 30 milliards de F en 1983. Le poids de cette prestation au sein du régime d'assurance-chômage paraît devoir encore augmenter notamment avec la montée en charge des bénéficiaires des contrats de solidarité.

Les prévisions du ministère du Travail font ainsi apparaître que les bénéficiaires de la garantie de ressources pour les années à venir — dans la perspective d'une non-reconduction de cette prestation après le 31 mars 1983 — devraient être 430 000 en 1983 et encore 270 000 en 1987. Rappelons que le coût annuel moyen d'une garantie de ressources est de l'ordre de 60 000 F pour l'UNEDIC. Parallèlement à cette évolution, les chiffres du mois de septembre 1982 indiquaient que 8 322 contrats de solidarité avaient été conclus dans le secteur privé qui visent 125 500 bénéficiaires potentiels d'une pré-retraite, engageant ainsi pour les années à venir 7,5 milliards de dépenses supplémentaires supportées pour moitié par l'UNEDIC.

Les perspectives de suppression de la garantie de ressources en avril 1983 et son remplacement par la retraite à 60 ans, moins avantageuse, pour ses bénéficiaires risquent enfin, dans les prochains mois, de multiplier les candidatures à cette pré-retraite.

#### 4. — *La traduction financière de la crise*

Afin de faire face au déficit de 12 milliards de F attendu pour 1981, l'État avait accordé au régime, outre son concours normal, d'une part une aide exceptionnelle de 6 milliards de F financée par une majoration de l'impôt sur le revenu et avait garanti, d'autre part, l'emprunt de 6 milliards de F souscrit par l'UNEDIC pour une durée

de deux ans. Les déficits attendus pour 1982 et surtout pour 1983 appelaient, en raison de leur importance, une réflexion d'ensemble sur le régime de l'assurance chômage.

### 5. — *La nécessité d'une réflexion d'ensemble sur l'avenir du régime de l'assurance-chômage*

Cette réflexion a été menée pendant plusieurs semaines par les partenaires sociaux qui ne sont pas parvenus à rapprocher des positions trop divergentes.

Elle s'ordonnait autour de deux axes, le premier consistant à réduire les dépenses du régime, le second à agir sur les recettes.

S'agissant des **économies** à réaliser, l'institution d'un délai de carence retardant le versement des allocations, la réduction ou le plafonnement de certaines prestations, auraient pour conséquence, outre de réduire les dépenses du régime, de corriger certains abus constatés au détriment de certains allocataires.

S'agissant des **recettes**, celles-ci peuvent d'abord consister en une majoration des cotisations dont le taux n'a pas été modifié depuis 1979 ; elles peuvent également être modifiées du fait du transfert à l'État de certaines prestations qui apparaissent, telles la garantie de ressources, les allocations forfaitaires aux jeunes chômeurs, voire les allocations de chômage de longue durée, comme des charges indues imposées au régime d'assurance-chômage.

Une autre solution consisterait à **majorer la subvention** de l'État à l'UNEDIC, lequel contribue déjà pour plus du tiers au financement du régime ; cependant, les règles posées par la loi de 1979 en ce qui concerne la participation de l'État en fonction de l'évolution des dépenses du régime, n'étaient pas en mesure de régler les problèmes inquiétants de financement de l'UNEDIC pour les prochaines années.

Le maintien du paritarisme commandait une action sur les dépenses et l'ensemble des recettes sauf à laisser croître dans des proportions inacceptables la participation de l'État qui deviendrait disproportionnée par rapport à l'effort des partenaires sociaux.

## 6. — *L'échec des négociations menées entre les partenaires sociaux*

En dépit du réalisme des organisations syndicales de salariés, les partenaires sociaux divisés sur la nature et l'étendue des remèdes à apporter, se sont séparés sur un constat d'échec.

— **Les représentants des employeurs** proposaient un plan sévère d'économie de près de 20 milliards de F, limitant le montant et la durée des prestations accordées aux chômeurs, transférant certaines d'entre elles à l'État, ce qui conduisait à exclure de l'UNEDIC une proportion considérable d'allocataires. En bref, il était proposé de revenir à un strict système d'assurance contre le risque du chômage alors que les nécessaires éléments de solidarité d'un tel système se trouvaient écartés. Ces propositions drastiques s'accompagnaient du refus du CNPF d'accepter une majoration des cotisations des employeurs au régime.

— Les organisations syndicales de **salariés** acceptaient pour leur part un plan commun d'économie plus modeste qui comportait notamment un plafonnement courageux de certaines prestations, représentant une économie de 7,4 milliards de F, et une majoration des cotisations salariales d'un demi-point représentant ainsi une augmentation de recettes de 4 à 5 milliards de F.

Compte tenu du refus des représentants des employeurs d'accepter une augmentation de leurs cotisations, les partenaires sociaux se séparaient le 8 octobre 1982 sur un constat d'échec et en appelaient au Gouvernement.

Dans le même temps, celui-ci présentait un projet de loi instituant un fonds de solidarité pour l'emploi alimenté par les fonctionnaires et les agents publics bénéficiant d'une sécurité d'emploi, témoignant ainsi du passage d'une solidarité interprofessionnelle à une solidarité nationale à laquelle ne se sont pas soustraits les parlementaires de chaque assemblée.

Cette contribution temporaire assise sur une assiette plafonnée et versée à un fonds de solidarité devrait ainsi rapporter environ 5 milliards de F au régime de l'assurance chômage.

Enfin, la réunion tripartite du 28 octobre 1982 entre le Gouvernement et les partenaires sociaux s'est traduite par un protocole aux termes duquel le Gouvernement aurait la responsabilité de décider une majoration des cotisations d'environ 1 % en contrepartie d'allègements financiers consentis aux entreprises ; ceci devait permettre aux

syndicats et au patronat de reprendre leur négociation sur les économies à réaliser sur le régime de l'assurance chômage, avant le 20 novembre 1982.

Le CNPF considérant que le Gouvernement n'avait pas tenu son engagement de procéder rapidement à un allègement des charges des entreprises en contrepartie de la majoration de la cotisation de chômage, a dénoncé la convention de 1958.

Une dernière réunion des partenaires prévue le 19 novembre confirmait l'échec des négociations sur la réforme de l'UNEDIC et décidait le Gouvernement à intervenir par décret.

### 7. — *Le décret n° 82-991 du 24 novembre 1982 (1)*

Ce décret modifie à titre exceptionnel et provisoire les conditions de fonctionnement de l'assurance chômage et s'appliquera jusqu'à ce que les partenaires sociaux élaborent un accord assurant l'équilibre financier du régime, et en tout état de cause, au plus tard jusqu'au 10 novembre 1983.

Ses dispositions devraient permettre d'économiser 12 milliards de F, ramenés à 10,5 milliards en tenant compte de mesures prises en faveur des chômeurs âgés de longue durée ; ces économies ajoutées aux recettes escomptées de la majoration des cotisations et au produit de la contribution de solidarité, devraient permettre d'équilibrer financièrement le régime en 1983, à la condition que le chômage reste stabilisé et que les comportements des allocataires ne se trouvent pas modifiés.

#### a) *Les préretraites (2)*

Le montant des préretraites est désormais limité à 65 % du salaire brut plafonné et à 50 % du salaire brut pour la part de la rémunération excédant le plafond de la sécurité sociale.

Le nouveau régime s'appliquera au 1<sup>er</sup> janvier 1983, sauf pour les catégories suivantes qui garderont le bénéfice des taux actuels (70 % du salaire brut) :

— les bénéficiaires de la garantie de ressources du FNE ou de la convention sidérurgie, à la date du 31 décembre 1982 ;

---

(1) Voir annexe n° 1.

(2) Voir annexe n° 2.

— les salariés démissionnant avant le 1<sup>er</sup> avril 1983 dans le cadre d'un contrat de solidarité conclu avant le 31 décembre 1982 ou licenciés avant cette date dans le cadre d'une convention FNE ;

— les salariés ayant notifié leur démission ou ayant été licenciés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983 pour bénéficier de la garantie de ressources.

Enfin, toutes les personnes qui sont actuellement en préretraite verront leurs droits maintenus jusqu'à 65 ans et continueront donc à percevoir 70 % de leur salaire brut.

Force est de constater que ces dispositions risquent de provoquer un afflux de candidats à la préretraite-démission avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983.

#### **b) La condition de durée d'activité**

Celle-ci a été maintenue à trois mois alors que le projet de décret l'allongeait à six mois et permet donc de maintenir dans l'UNEDIC 200 000 chômeurs qui risquaient d'en être exclus.

#### **c) Les allocations de fin de droit**

**Les allocations de fin de droit** des chômeurs de plus de 55 ans sont doublées et portées à 2 000 F et sont accordées sans conditions de ressources.

#### **d) Le délai de carence**

**Le délai de carence** prévu pour le versement des prestations aux chômeurs licenciés avec des indemnités de licenciement est égal au nombre de jours correspondant à la moitié des indemnités conventionnelles de licenciement. Quant aux chômeurs licenciés bénéficiant de congés payés, ce délai de carence est égal au nombre de jours correspondant aux indemnités correspondantes de congés payés.

Enfin, le délai de carence est de trois mois pour le chômeur démissionnaire sans motif légitime (contre 43 jours dans le régime actuel).

#### **e) Les nouvelles durées maximales d'indemnisation**

— Les chômeurs licenciés pour raison économique ne percevront l'allocation spéciale que pendant six mois au lieu de douze et touche-

ront 65 % de leur salaire de référence au premier trimestre et 60 % au second ; l'allocation de base se substituera à l'allocation spéciale au-delà du second trimestre.

Ces nouvelles dispositions sont d'application immédiate pour les chômeurs dont le contrat a été rompu après le 25 novembre et s'appliqueront au 1<sup>er</sup> janvier 1983 pour ceux dont le contrat a été rompu avant la publication du décret.

— S'agissant des chômeurs licenciés pour motif non économique, la durée maximale d'indemnisation se trouve réduite en fonction des temps d'activité et d'affiliation à l'assurance chômage.

#### f) *Le salaire de référence*

**Le salaire de référence** n'est plus établi sur les trois derniers mois d'activité mais sur les douze derniers mois pour les préretraités et sur les six derniers mois pour les autres allocataires.

\*  
\* \*

Force est de constater, même si le décret rejoint certaines des propositions syndicales et, s'il se trouve en retrait par rapport au projet initial, le caractère rigoureux de ce régime exceptionnel et provisoire de l'assurance chômage.

Il convient également de noter que le décret du 25 novembre 1982 remet en cause un certain nombre de droits acquis, qu'il s'agisse des nouvelles durées maximales d'indemnisation pour les actuels allocataires notamment de l'allocation spéciale, ainsi que pour la réduction du maximum d'indemnisation ramené de 90 à 80 % du salaire de référence.

Il serait infiniment souhaitable que ces mesures sévères se traduisent bien en 1983 par un retour à l'équilibre du régime, et que les partenaires sociaux reprennent rapidement en main leur système d'assurance chômage.

\*  
\* \*

Après avoir analysé la politique du Gouvernement et les conséquences d'un niveau de chômage qui reste élevé, il convient d'analyser les efforts budgétaires proposés pour adapter de manière plus satisfaisante la demande à l'offre de travail.

### **III. — LES EFFORTS MANIFESTÉS POUR ADAPTER LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI AUX BESOINS DE L'ÉCONOMIE : VERS UNE FORMATION PROFESSIONNELLE RÉNOVÉE**

Le projet de budget pour 1983 traduit le souci du Gouvernement d'utiliser d'une manière plus approfondie le dispositif de formation professionnelle désormais mis en place depuis plus de dix ans.

Rappelons que la France compte à l'heure actuelle un million de chômeurs de moins de 25 ans, qu'un jeune sur trois quitte les systèmes de formation initiale sans diplôme ni qualification reconnue et qu'un chômeur sur deux n'a ni diplôme, ni qualification.

La nécessité d'un développement d'un enseignement professionnel adapté et l'amélioration de la formation continue n'a jamais paru plus nécessaire.

Le budget de la formation professionnelle témoigne de la volonté du Gouvernement de rénover un système de formation professionnelle qui constituait en son temps une avancée marquée mais qui, du fait de sa complexité et de certaines pratiques, tendait à s'écarter de ses objectifs initiaux.

Après avoir analysé les crédits consacrés à la formation professionnelle pour 1983, il conviendra de faire le bilan de certaines actions passées avant de détailler les actions nouvelles proposées :

#### **A. — Les crédits de la formation professionnelle**

Rappelons qu'en 1982, les dépenses de formation de l'État et des entreprises devraient se situer aux environs de 24 milliards de F.

##### **1. — *L'enveloppe de la formation professionnelle***

La seule enveloppe de la formation professionnelle qui traduit l'effort budgétaire de l'État, augmente de 28,7 % en 1983 et atteint

13,432 milliards de F. Cette progression significative succède à des crédits qui étaient déjà en augmentation de 27,4 % par rapport à 1981. Le maintien de l'effort budgétaire en faveur de ces actions témoignent ainsi du souci de conserver un caractère prioritaire à la formation professionnelle.

## **2. — *La participation des entreprises à la formation***

Le taux de participation des entreprises à l'effort de formation professionnelle devrait avoisiner les 13 milliards de F en 1981, soit un taux de participation de 1,87 % des salaires, supérieur au taux légal minimum de participation des employeurs de 1,1 (dont 0,1 % sont versés obligatoirement au Trésor). Ces dispositions sont confirmées par l'article 17 du projet de loi de finances pour 1983.

### **B. — Le bilan des actions passées : le plan « avenir-jeunes »**

Le plan avenir-jeunes qui prolongeait jusqu'au 30 juin 1982 sous une formule quelque peu modifiée, les divers pactes pour l'emploi des jeunes, a bénéficié à 482 000 jeunes depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1982.

#### **1. — *Les résultats du plan avenir-jeunes***

Les diverses mesures d'insertion professionnelle prévues par ce plan se traduisent, pour la période, par les résultats suivants :

— une légère progression de l'apprentissage avec 128 566 bénéficiaires (+ 0,7 %),

— une progression des contrats emploi-formation avec 72 263 bénéficiaires (+ 11,7 %),

— un volume important de jeunes entrés en stages de formation (49 015 entrées en stages qualifiants, 16 648 entrées en stage d'insertion, soit au total 65 633 stagiaires, marquant une progression de + 69 %).

En revanche, le nombre d'embauches avec exonération tend à se réduire avec 126 087 bénéficiaires (- 14 %) ; on peut également noter un recul de moitié du nombre de stages pratiqués en entreprises (75 154) dont le Gouvernement avait décidé de réduire l'importance.

Enfin, 13 402 primes ont été accordées pour l'embauche d'un premier salarié dans les entreprises artisanales (+ 12 %).

## 2. — *Le coût de ces actions passées*

Le 3<sup>e</sup> pacte pour l'emploi et le plan avenir jeunes ont entraîné les dépenses suivantes : 3,391 milliards de F en 1980, 5,013 milliards de F en 1981 et 2,870 milliards de F pour 1982. Le bilan pour 1982 reste partiel puisque arrêté au 30 juin 1982, alors que des dépenses encore importantes sont à prévoir au titre du plan avenir jeunes, notamment en ce qui concerne les exonérations de charges sociales et les contrats emploi-formation.

## 3. — *Les orientations pour 1982-1983*

Pour la rentrée 1982/1983, des orientations sensiblement différentes ont été retenues, qui dépassent le cadre strict de l'insertion des jeunes.

En effet, le dispositif retenu vise à mieux prendre en compte aussi bien les besoins des jeunes que ceux des autres catégories de demandeurs d'emploi qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il privilège les aides négociées avec les entreprises et les actions de formation professionnelle.

La plupart des aides attribuées de façon automatique, et dont l'effet en terme de créations nettes d'emploi s'est avéré inopérant, son supprimées. En conséquence, les stages pratiques en entreprises, l'exonération de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale, l'exonération des cotisations des apprentis embauchés par les entreprises non artisanales occupant plus de 10 salariés, sont supprimés.

Les primes de pré-apprentissage sont également supprimées : la « loi Royer » du 27 décembre 1973 avait mis en place ces primes d'un montant modeste (250 F par élève) destinées à encourager les employeurs à prendre en stage des élèves des classes de pré-apprentissage.

Dans la pratique, ces primes n'ont guère été incitatrices en matière de créations d'emplois et se trouvent aujourd'hui inadaptées alors qu'est lancé un programme ambitieux de formation initiale des jeunes tendant à lutter contre les sorties prématurées du système éducatif.

L'article 69 du projet de budget rattaché aux crédits du travail et de l'emploi supprime donc ces primes instituées par l'article 58 de la loi

de 1973 ; cette suppression devrait entraîner une économie de 21,6 millions de F en 1983.

En revanche, le mécanisme de compensation forfaitaire des salaires versés par les maîtres d'apprentissage à leurs apprentis pendant leur temps de présence au centre de formation se trouve reconduit.

Cette reconduction des dispositions des alinéas 2 à 5 de l'article 9 de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979 résulte de l'article 70 rattaché aux crédits du travail et de l'emploi de la loi de finances pour 1983.

Alors que l'apprentissage constitue une des modalités de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 16 à 18 ans, il était donc normal que le mécanisme de compensation forfaitaire des salaires dans les conditions prévues par la loi de 1979 soit pérennisé.

Les mesures retenues pour la rentrée 1982/1983 comprennent donc :

— la poursuite de l'effort entrepris en faveur de l'apprentissage dans les entreprises artisanales occupant moins de 11 salariés (l'exonération totale des charges sociales de la loi du 3 janvier 1979 est maintenue - 890 millions de francs sont inscrits à ce titre en 1983 au chapitre 44-96 - charges communes) ;

— les contrats emploi-formation, dont le nombre est porté de 70 000 à 100 000 en rythme annuel (1,78 milliard de F est inscrit à ce titre en 1983 au chapitre 44 ; 74). Ces contrats sont destinés à l'insertion des jeunes de 18 à 26 ans, mais pourront aussi être mobilisés pour faciliter le placement des chômeurs de longue durée âgés de plus de 26 ans ;

— une aide à la création d'emploi dans les petites entreprises artisanales, qui sera mise en place fin 1982 ;

— un allègement des charges pour les entreprises franchissant le seuil de dix salariés : les entreprises occupant dix salariés ou plus sont en effets soumises à une série d'obligations relatives au financement de la formation professionnelle, de la construction et des transports en commun ; ces obligations constituent un obstacle à la création d'emploi dans les entreprises dont l'effectif est situé en-deça de ce seuil est d'autant plus important que les taxes visées sont dues pour l'ensemble des dix salariés.

Pour réduire les conséquences de cet effet de seuil, l'article 5 de la loi du 10 juillet 1979 avait institué un abattement forfaitaire pendant

trois ans sur la masse des salaires servant de base de calcul à ses cotisations pour les entreprises ayant franchi le seuil de 10 salariés ; à l'expérience, cet abattement s'est révélé insuffisamment incitatif. L'article 71 du projet de loi de finances rattaché aux crédits du travail et de l'emploi y substitue un dispositions.

\* \*

\*

Ces dispositions qui prennent le relais du plan avenir-jeunes ne constituent qu'un élément d'une politique plus large tendant à un meilleur fonctionnement du marché du travail.

### **C. — Les principales actions nouvelles en matière de formation**

L'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 18 ans, le développement des contrats emploi-formation et les mesures en faveur des chômeurs de longue durée constituent l'essentiel des actions nouvelles en matière de formation.

#### **1. — *L'insertion professionnelle des jeunes***

L'ordonnance n ° 82.273 du 26 mars 1982 est destinée à assurer aux jeunes de 16 à 18 ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale.

Cette démarche nouvelle diffère de la formule des pactes pour l'emploi, en mettant l'accent sur une véritable insertion professionnelle s'appuyant sur une formation alternée en entreprise.

Dans cette perspective, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation doivent être mises en place ainsi que des missions locales dans les zones où les problèmes d'insertion sont particulièrement délicats.

La durée des stages de formation devrait être de 6 mois à deux ans ; pendant la durée de sa présence dans l'entreprise, le bénéficiaire est assimilé à un stagiaire de la formation professionnelle, et perçoit

une indemnité forfaitaire de 500 F par mois pendant les six premiers mois et 700 F pendant les mois suivants.

A l'issue du stage, une attestation sera délivrée au stagiaire indiquant la qualification ou le diplôme obtenus.

Ces stages devraient accueillir 100 000 jeunes de 16 à 18 ans, dépourvus de formation, après que ceux-ci aient été orientés par les permanences d'accueil ou les missions locales.

Ce programme d'insertion professionnelle des jeunes devrait bénéficier de moyens importants, soit 2,25 milliards de F qui traduisent une progression considérable par rapport aux 750 millions de F prévus à cet effet, en 1982, et qui témoignent de la volonté de tarir à la source le flux des jeunes sans formation.

En outre, est prévu un programme complémentaire de formation en alternance qui devrait bénéficier à 35 000 jeunes de 18 à 21 ans.

## 2. — *Une nouvelle formule pour les contrats emploi-formation*

### a) *Les principes*

Le contrat emploi-formation constitue depuis 1976 un moyen d'insertion professionnelle en faveur de certaines catégories de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle, notamment les jeunes sans formation et les femmes seules ayant charge de famille. De juillet 1980 à juin 1982, 65 000 demandeurs d'emploi ont bénéficié de cette forme de contrat et 72 000 de juillet 1981 à juin 1982.

### b) *Le décret du 22 septembre 1982*

**Un décret du 22 septembre 1982** vient d'en modifier le régime. Les bénéficiaires en seraient les jeunes et par priorité, ceux de 16 à 18 ans, ainsi que les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle ou devant acquérir un complément de qualification (femmes seules chargées de famille et chômeurs de longue durée). Dans ce dernier cas, l'entreprise peut bénéficier d'une majoration de l'aide financière de l'Etat.

Le décret modifie également les conventions-cadre qui peuvent être conclues par des entreprises ayant plusieurs établissements, ainsi que la référence de l'aide financière versée aux entreprises. Un avenant « formation » au contrat de travail doit être signé par l'employeur et le salarié et doit préciser la nature et la durée de la formation qui est dispensée pendant les heures de travail, ainsi qu'une garantie d'emploi minimale. La convention Etat-employeur prévoit pour sa part les modalités d'organisation du stage, l'objet, la nature, la durée de la formation et le nombre de bénéficiaires.

Enfin, l'aide forfaitaire de l'Etat accordée pour chaque heure de formation sera de 46 F à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1983.

### *c) L'objectif de la campagne 1982-1983*

**L'objectif de la campagne 1982-1983** est de conclure 100 000 contrats emploi-formation qui seront financés pour 1983 par 1,78 milliard de F prévus dans les crédits du fonds national de l'emploi, soit une augmentation de 423 millions de F par rapport à 1982.

### *3. — L'avenant du 21 septembre 1982 à l'accord de 1970 sur la formation professionnelle.*

Signé par l'ensemble des partenaires sociaux, il a pour objet notamment de faciliter l'exercice du droit au congé individuel de formation qui bénéficiera désormais d'un financement spécifique assuré par 0,10 % de la masse salariale de la contribution des entreprises à la formation.

Ces sommes seront versées à des fonds d'assurance formation créés par conventions collective ou à des organismes paritaires, et le nombre des bénéficiaires s'élèverait à 100 000 personnes contre 50 000 en 1979 et 13 000 en 1980.

L'avenant du 22 septembre actualise en outre l'accord de 1970 sur la formation professionnelle en abaissant de 300 à 200 salariés le seuil de création de la commission associée à l'élaboration du plan de formation dont bénéficiaient environ deux millions de bénéficiaires en 1981.

Cet avenant constitue ainsi un acquis positif de la politique contractuelle dans le domaine de la formation professionnelle.

#### 4. — *Les mesures en faveur des chômeurs de longue durée*

Ce plan spécifique annoncé par le Ministre délégué à l'emploi, le 4 octobre 1982, vise soit à réinsérer dans la vie professionnelle, les chômeurs dits de longue durée, c'est-à-dire ceux inscrits depuis plus d'un an à l'ANPE, soit à leur dispenser une formation adéquate ; ce plan est susceptible de s'appliquer aux 430 000 personnes concernées.

Une première étape expérimentale consiste à tester les mesures prévues sur quelques 15 000 demandeurs d'emploi ; la seconde étape devrait mobiliser les 762 conseillers professionnels de l'ANPE qui devraient convoquer chaque chômeur et l'orienter vers un emploi, ou le diriger vers un type de formation. Ce plan prévoit également 70 000 stages d'évaluation technique, 32 000 stages d'orientation approfondie, 32 000 stages de mise à niveau, 56 000 stages de formation légère, 23 000 stages de formation longue et enfin 50 000 contrats emploi-formation déjà évoqués.

Ce plan de réinsertion en faveur des chômeurs de longue durée apparaît donc ambitieux et se trouve en conséquence doté de moyens de financement importants (1,8 milliard de F). Partant du constat que plus la durée du chômage est longue, plus la réembauche est difficile du fait notamment de la déqualification du chômeur, ce plan a donc pour objet de maintenir le niveau de formation acquis ou de faciliter une reconversion si celle-ci s'impose ; il devrait avoir incidemment pour conséquence de réduire le travail clandestin.

L'ampleur de la tâche à accomplir suscite cependant des interrogations : les effectifs de l'ANPE même renforcés de 1 500 agents permettront-ils de mener à bien cette tâche même si ceux-ci sont désormais déchargés de certaines tâches administratives, notamment le comptage manuel des demandeurs d'emploi et l'allègement du pointage ?

#### 5. — *La réorientation des actions de l'AFPA*

Celle-ci se manifeste d'abord par les crédits qui sont affectés à cet organisme mais surtout pas la redéfinition des stages dispensés ; cependant, la réduction de la rémunération des stagiaires risque de décourager certains d'entre-eux et d'entraver l'action de l'AFPA.

**a) *Les crédits de l'AFPA***

La subvention versée à l'AFPA s'élève pour 1983 à 2,288 milliards de F et progresse de 303 millions de F par rapport à 1982.

Les autorisations de programme progressent pour leur part de 146,44 % et atteignent près de 280 millions de F pour 1983, tandis que les crédits de paiement dépassent 190 millions de F. Ces moyens nouveaux, notamment en équipement devraient permettre à l'AFPA de dispenser des formations plus qualifiantes ; à cet égard, la signature d'un contrat de solidarité avec l'AFPA et qui concernera 500 formateurs, devrait permettre de faciliter cette évolution.

**b) *Le problème de la réduction de la rémunération des stagiaires***

Un décret du 24 septembre 1982 a réduit de 90 % à 40 % du SMIC, la rémunération des stagiaires de l'AFPA si ces derniers ne justifient pas d'une durée minimale d'activité de trois mois consécutifs dans leur emploi antérieur.

Cette disposition tend à pénaliser certains stagiaires qui passent d'un emploi précaire à un autre. En effet, la réduction de leur rémunération à 40 % du SMIC n'a pas permis à nombre d'entre-eux de rester en formation et de nombreux stages en cours se sont vidés de leurs stagiaires.

Une modification du décret en cause s'imposerait donc sur ce point et permettrait à l'AFPA de jouer pleinement le rôle qu'elle exerce depuis longtemps en matière de formation.

#### **IV. — LES ACTIONS TOUCHANT LES SALARIÉS TRADITIONNELLEMENT DÉFAVORISÉS : LE TRAVAIL FÉMININ ET LES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS**

##### **A. — Les mesures prises et envisagées en faveur du travail féminin**

Lors du Comité Interministériel d'action pour les femmes qui s'est tenu en mars en 1982, le Gouvernement s'est engagé dans le cadre de la mise en place du service public de l'emploi à prendre en compte les problèmes spécifiques de la main-d'œuvre féminine.

L'analyse des données du marché du travail montre que les femmes de moins de 25 ans restent majoritaires parmi les demandeurs d'emploi et que malgré une évolution plus favorable, elles sont moins nombreuses que les hommes à bénéficier des divers dispositifs de la formation professionnelle.

Cette situation tient à la fois aux difficultés qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur activité professionnelle, à l'insuffisance des moyens mis à leur disposition et à la méconnaissance qu'elles en ont.

Le Gouvernement a engagé l'A.F.P.A. et l'A.N.P.E. dans une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour que certains aspects spécifiques à la main-d'œuvre féminine soient pris en compte de façon plus systématique.

##### **1. — L'A.F.P.A.**

En ce qui concerne l'A.F.P.A. un groupe de travail composé de personnalités qualifiées représentant les organisations d'employeurs et de salariés membres de l'assemblée générale de l'association a été constitué.

Il a pour mission de préciser les moyens à mettre en œuvre en termes d'équipements, de formations nouvelles, d'accès aux stages de techniciens, d'accueil et d'orientation :

- équipements : accueil plus aisé dans les centres F.P.A. grâce à un aménagement des hébergements ;
- formations nouvelles : un travail d'innovation est indispensable pour éviter les démarches traditionnelles ;
- accès aux stages de techniciens et aux fonctions dans les techniques de pointe ;
- modules souples permettant la remise à niveau des connaissances ou des acquis professionnels ;
- accueil rapide par les services psychotechniques en vue non pas seulement d'examen de sélection mais de véritables bilan d'orientation.

## 2. — *L'A.N.P.E.*

**L'A.N.P.E.** pour sa part met en place, en liaison avec le ministère des droits de la femme, une action de formation et d'information de ses personnels, notamment pour les chargés de l'accueil, les prospecteurs-placiers et conseillers professionnels.

Le réseau des délégués régionales aux droits de la femme sera associé à la réalisation des actions tant de l'A.F.P.A. que de l'A.N.P.E.

Par ailleurs, le nouveau dispositif préparé par le Gouvernement pour la rentrée 1982 qui vise à mieux prendre en compte aussi bien les besoins des jeunes que ceux des autres catégories de demandeurs d'emploi qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion professionnelle, comporte une amélioration des mesures existantes pour tenir compte des difficultés particulières des femmes.

En matière de formation professionnelle le développement des contrats emploi-formation (100 000 dont 10 % en faveur de personnes âgées de plus de 26 ans éprouvant des difficultés sérieuses de réinsertion professionnelle) se fera en direction des femmes, puisque pourront en bénéficier celles qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion professionnelle ou devant acquérir un complément de qualification.

## 3. — *Le projet de loi relatif à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes*

L'examen par le Parlement du projet de loi relatif à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes présenté par le ministère

des droits de la femme devrait dégager les lignes directrices de l'action gouvernementale en faveur de l'emploi des femmes. Le ministère de l'emploi proposera, pour 1983, un programme pour sa mise en œuvre notamment pour une plus grande mixité de l'emploi.

## **B. — Les travailleurs étrangers**

Les mesures récentes visent d'abord l'opération de régularisation menée à la fin de 1981 en faveur des étrangers en situation irrégulière qui a suivi le vote de la loi du 17 octobre 1981 réprimant l'emploi des étrangers clandestins.

Il conviendra également de rappeler l'importance de la population étrangère en situation régulière vivant et travaillant en France.

### **1. — *L'opération de régularisation exceptionnelle des étrangers clandestins***

L'opération de régularisation exceptionnelle, déclenchée par une circulaire du 11 août 1981, s'est déroulée du 1<sup>er</sup> septembre 1981 au 15 janvier 1982 (date reportée au 26 février 1982 en ce qui concerne les travailleurs saisonniers).

Les statistiques actuellement disponibles font apparaître, pour l'ensemble de la France, un total de dossiers de régularisation déposés de l'ordre de 140 000 (soit 3,3 % de l'ensemble de la population étrangère officiellement recensée en France).

L'opération de régularisation a touché d'une manière très inégale les 96 départements français. Plus d'un quart des dossiers déposés l'ont été dans le seul département de Paris ; plus de la moitié dans la région Ile-de-France. Près de 10 % des dossiers ont été déposés dans la région Provence-Côte d'Azur et la Corse. En ajoutant aux régions précitées la région Rhône-Alpes, on constate que les 4/5 des dossiers y ont été traités, la part restante se répartissant de manière très inégale entre les différents départements. Dans plusieurs départements, on constate que le pourcentage des dossiers déposés dans le cadre de l'opération n'est pas toujours proportionnel au pourcentage d'immigrés en situation régulière, dans le département.

Ainsi pour la région parisienne, et notamment pour Paris, le pourcentage des dossiers déposés (par rapport au total des demandes

sur tout le territoire) est supérieur au pourcentage des immigrés officiellement recensés (par rapport à la population immigrée totale en France). Il en est de même pour la région Provence Côte-d'Azur et la Corse. C'est, en revanche, l'inverse pour la région Rhône-Alpes, l'Alsace, et surtout le Nord-Pas-de-Calais.

#### RÉPARTITION DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE

RÉGIONS	Population étrangère (%)	Dossiers enregistrés (%)
Ile-de-France .....	37,16	55,34
Provence / Côte-d'Azur .....	9,17	14,91
Rhône / Alpes .....	12,76	5,23
Nord / Pas-de-Calais.....	4,92	1,07
Alsace .....	2,90	1,61
Corse.....	1,17	4,53
Autres départements .....	31,92	17,31
<i>Total</i> .....	100	100

Sur le total des dossiers ainsi enregistrés, le nombre de décisions défavorables prononcées est de l'ordre de 18 000.

En ce qui concerne les dossiers ayant fait l'objet d'un accord de régularisation, la situation telle qu'elle ressort des statistiques établies par l'Office national d'immigration, chargé de la phase finale de l'opération, est la suivante au 1<sup>er</sup> août 1982, date à laquelle l'opération peut être considérée comme pratiquement achevée au moins sur le plan des décisions prises :

SITUATION AU 1<sup>er</sup> AOUT 1982 PAR NATIONALITÉS

NATIONALITÉS	Nombre des dossiers reçus par l'O.N.I.	Nombre des travailleurs contrôlés mis en possession de cartes de travail
Tunisiens .....	21 029	19 174
Marocains .....	20 570	19 086
Portugais .....	16 145	14 982
Africains .....	16 035	14 142
Turcs .....	10 891	10 274
Yougoslaves .....	2 942	2 503
Mauriciens .....	2 830	2 558
Pakistanaïis .....	2 233	1 934
Espagnols .....	1 199	1 136
Diverses .....	12 023	11 038
<i>Totaux</i> .....	105 897	96 827

Jusqu'à ce que leur dossier soit traité par l'Office national d'immigration, les étrangers ainsi régularisés restent munis du récépissé provisoire qui leur a été remis lors du dépôt de leur demande, et qui leur tient lieu de titre de séjour et de titre de travail.

En ce qui concerne les Algériens qui font l'objet d'une procédure particulière, relevant de la compétence des seules préfectures, le nombre des dossiers qu'ils ont déposés, est de l'ordre de 18 000 (compris dans les 140 000 dossiers mentionnés plus haut). Sur ce total, les décisions négatives sont de l'ordre de 2 000, inclus dans le total des rejets précités.

Il convient de souligner la faiblesse relative des décisions de rejet prononcées : ces décisions ont été motivées essentiellement par l'absence ou l'insuffisance de justification d'un emploi stable, et également dans un certain nombre de cas, par l'impossibilité d'apporter la preuve d'une présence effective en France au 1<sup>er</sup> janvier 1981.

2. — *La loi du 17 octobre 1981*

La loi du 17 octobre 1981 a pour objectif d'aggraver les sanctions contre les employeurs tout en reconnaissant aux étrangers employés irrégulièrement, sur le plan pécuniaire des droits identiques à ceux de tout salarié.

Sur le plan répressif les résultats obtenus durant le dernier trimestre de 1981 et durant le premier semestre de 1982 font toutefois apparaître que l'opération de régularisation exceptionnelle a modifié les conditions d'intervention des services de contrôle.

Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 juillet 1982, 360 procès-verbaux ont été dressés par la Police, 63 procès-verbaux ont été dressés par la Gendarmerie mais en fait seulement 62 infractions à l'article L. 341-6 du Code du travail ont été relevées.

Pour ce qui concerne les services du travail et de l'agriculture 41 infractions à l'article L. 341-6 du Code de travail ont été relevées.

Quant à l'application des nouvelles sanctions édictées par la loi du 17 octobre, il n'est pas possible d'en connaître encore les résultats qui ne seront connus qu'en 1983.

Il faut enfin indiquer qu'outre la régularisation exceptionnelle des travailleurs clandestins et l'aggravation des sanctions qui devait en soi avoir un effet dissuasif, une large campagne d'information a été engagée d'abord à l'occasion du vote de la loi du 17 octobre 1981, puis tout au cours de l'opération de régularisation qui a été mise à profit pour mieux connaître les secteurs d'activité où l'emploi irrégulier est le plus fréquent (selon les premiers résultats, viennent en tête le bâtiment avec près de 50 % de l'agriculture avec 25 %), et enfin par la diffusion à plus de 200 000 exemplaires d'une plaquette intitulée « Vos obligations principales pour l'emploi et l'hébergement des travailleurs étrangers », plaquette dont le contenu a été largement repris par la presse et par les organisations professionnelles d'employeurs.

### 3. — *La population active étrangère*

a) D'après les derniers résultats disponibles de l'enquête sur l'emploi (1) effectuée chaque année par l'INSEE la population étrangère active aurait été de :

— 1 487 492 personnes en octobre 1980, dont 1 337 236 occupées (salariées et non salariées) sur une population totale de 3 560 241.

---

(1) Il convient de noter que cette enquête, réalisée auprès des ménages ordinaires, saisit mal la population des ménages collectifs (notamment, pour les étrangers, les travailleurs vivant en foyers ou sur les chantiers).

— 1 436 430 personnes en octobre 1981, dont 1 250 521 occupées (salariées et non salariées) sur une population totale de 3 386 302.

b) Le ministère du Travail procède tous les 3 ans à une **enquête sur la main d'œuvre étrangère**, touchant exclusivement les établissements industriels et commerciaux comptant 10 salariés ou plus (2).

D'après l'exploitation de l'enquête d'octobre 1979 la proportion de main d'œuvre étrangère dans ces établissements représentait 10,2 % de l'emploi, contre 10,5 % en 1976, et cette diminution se répercutait dans la quasi totalité des branches. Toutefois une légère augmentation de cette proportion était enregistrée dans les secteurs du bâtiment et des services (notamment : hygiène, restauration, hébergement, transports).

Toujours dans le champ limité de cette enquête, le nombre des salariés étrangers s'élevait à 1 074 000, accusant une diminution assez faible (1,6 %) par rapport à octobre 1976 (1 091 000), alors que, pendant la même période, le nombre total des salariés baissait de 3,8 %.

c) L'ensemble de ces données peut être complété par l'évaluation suivante du nombre **des cartes de travail** délivrées au 1<sup>er</sup> janvier 1982, qui établissait les 3 types de cartes dites A, B et C. Étant rappelé que sont ainsi visés les seuls étrangers relevant du régime de droit commun, à l'exclusion des régimes spéciaux (Algériens, CEE, Africains du Sud du Sahara), cette évaluation fait apparaître :

— 37 149 cartes A, valables 1 an pour une profession et un ou des départements déterminés ;

— 132 397 cartes B valables 3 ans pour une ou des activités professionnelles déterminées, dans un ou des départements déterminés ;

— 827 493 cartes C, valables 10 ans, pour l'exercice de toute profession salariée sur l'ensemble du territoire.

---

(2) On estime que ceux-ci regroupaient en 1976 environ les 2/3 de la population active étrangère.

## V. — LA SITUATION DÉMOGRAPHIQUE DE LA FRANCE

Outre les développements portés plus haut sur les perspectives d'évolution de la population active, votre commission procédera comme il est de tradition à un récapitulatif rapide de la situation démographique de la France.

L'année 1981 se caractérise, en ce qui concerne, l'évolution démographique, par quatre éléments principaux :

- Le maintien de la natalité ; le nombre des naissances a en effet atteint 806 000 en 1981 contre 800 000 en 1980 et 757 000 en 1979 ; le taux de natalité est donc resté stable à 14,9 p. 1 000, soit la même valeur que l'année précédente.

- Une légère augmentation de la mortalité due à une épidémie de grippe ; le nombre des décès a en effet été de 555 000 en 1981 contre 547 000 en 1980 et 542 000 en 1979 ; le taux de mortalité a donc légèrement augmenté pour atteindre 10,3 p. 1 000 ;

- Une légère baisse de la mortalité infantile qui se situe maintenant à 9,8 p. 1 000, ce qui constitue un résultat satisfaisant ;

- Une migration nette (excédent de l'émigration sur l'immigration) sensiblement nulle.

De l'ensemble de ces phénomènes découle en 1981, un accroissement de la population de 251 000 personnes. La France compte au 1<sup>er</sup> janvier 1982, 54 091 000 habitants.

### 1. — *L'évolution du nombre de mariages*

Le nombre de mariages est en fort diminution ; il n'y a eu, en effet, que 315 000 mariages en 1981 contre 334 000 en 1980, ce qui correspond à une diminution de 19 000 d'une année sur l'autre (— 6 %). Cette chute est d'autant plus importante qu'elle correspond à un mouvement ininterrompu amorcé il y a 10 ans. C'est ainsi que la proportion d'hommes et de femmes célibataires finissant par contracter un premier mariage, fléchit sensi-

blement, passant de 684 à 648 pour 1 000 chez les hommes et de 713 à 673 pour 1 000 chez les femmes. Si ces proportions devaient être maintenues, ce serait environ 35 % des personnes de chaque génération qui ne se marieraient jamais (un peu moins chez les femmes, un peu plus chez les hommes). Il est sans doute possible que la raréfaction des mariages annuels soit due pour une part à une élévation de l'âge moyen auquel les jeunes se marient à l'heure actuelle (l'âge moyen au premier mariage chez les femmes est passé de 22,56 ans en 1976 à 22,96 en 1980). Mais la faiblesse des taux de nuptialité aux jeunes âges et de leur cumul est telle que l'augmentation de la proportion finale de célibataires paraît tout à fait plausible. En tout état de cause, l'année 1981 aura marqué une précipitation de la tendance à différer un mariage (sans doute en raison de l'extension des habitudes de cohabitation juvénile), mariage qui, très probablement, dans nombre de cas, n'aura jamais lieu.

## 2. — *L'évolution de la fécondité*

Il convient de constater en premier lieu, que l'augmentation de la proportion des naissances illégitimes se poursuit de façon très sensible. Leur pourcentage par rapport au nombre de naissances vivantes se situe en 1980 à 11,4 %, ce qui représente en nombre absolu 91 115, soit une augmentation de l'ordre de 40 % en quatre ans. Là encore, les habitudes de cohabitation juvénile peuvent expliquer cette croissance des naissances hors mariages qui ne revêt plus tout à fait la même signification qu'autrefois. Quant aux naissances de parents étrangers, elles représentent une fraction peu variable du total, tout comme les unions contractées entre Français et étrangers.

Il convient également de noter que l'indice de fécondité, représentant le nombre moyen de naissances par femme, reste fixé à 1,96 comme en 1980 et demeure inférieur au niveau de renouvellement de la population.

Cependant cet indice qui s'est régulièrement redressé depuis 1976 — à l'exception de l'année 1978 — reste supérieur à l'indice de fécondité des principaux pays industrialisés et de la plupart des pays de l'est.

**INDICE SYNTHÉTIQUE DE FÉCONDITÉ**  
(En nombre moyen de naissances par femme) (1)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Allemagne (Rép. féd.) .	2,01	1,92	1,72	1,54	1,51	1,45	1,46	1,40	1,38	1,38	1,45	1,42*
Autriche . . . . .	2,32	2,21	2,09	1,95	1,92	1,84	1,70	1,65	1,63	1,62	1,68	1,70*
Belgique . . . . .	2,24	2,21	2,09	1,95	1,82	1,73	1,72	1,71	1,69	1,69*	1,68*	1,66*
Danemark . . . . .	1,95	2,04	2,03	1,92	1,90	1,92	1,75	1,66	1,67	1,60	1,55	1,44*
Finlande . . . . .	1,83	1,68	1,58	1,49	1,61	1,68	1,70	1,68	1,64	1,64	1,63	1,65*
France . . . . .	2,47	2,49	2,41	2,30	2,11	1,93	1,83	1,87	1,83	1,87	1,96	1,96*
Irlande . . . . .	3,87	4,00	3,90	3,76	3,63	3,41	3,32	3,28	3,25			
Islande . . . . .	2,81	2,92	3,09	2,94	2,66	2,65	2,52	2,31	2,35	2,49	2,48	
Luxembourg . . . . .	1,97	1,96	1,75	1,58	1,57	1,55	1,48	1,49	1,47	1,47	1,49	1,58*
Norvège . . . . .	2,51	2,49	2,38	2,23	2,13	1,98	1,86	1,75	1,77	1,75	1,72	1,70*
Pays-Bas . . . . .	2,58	2,36	2,15	1,90	1,77	1,66	1,63	1,58	1,58	1,56	1,60	1,57*
Royaume-Uni . . . . .	2,44	2,41	2,20	2,04	1,94	1,82	1,75	1,70	1,77	1,88	1,91	
Angleterre-Galles . . . . .	2,38	2,38	2,19	2,02	1,90	1,79	1,73	1,68	1,75	1,86	1,90	1,82*
Suède . . . . .	1,92	1,96	1,91	1,87	1,87	1,77	1,68	1,64	1,60	1,66	1,68	1,63*
Suisse . . . . .	2,09	2,02	1,90	1,80	1,72	1,60	1,54	1,52	1,49	1,50	1,53*	1,53*
Espagne . . . . .	2,85	2,88	2,86	2,84	2,89	2,80	2,79	2,66	2,53	2,33*	2,160	1,99*
Grèce . . . . .	2,40	2,32	2,32	2,26	2,38	2,33	2,35	2,28	2,29	2,29	2,21	
Italie . . . . .	2,37	2,41	2,36	2,33	2,31	2,19	2,08	1,95	1,84	1,74	1,66*	1,56*
Portugal . . . . .	2,62	2,91	2,70	2,66	2,60	2,59	2,58	2,48	2,28	2,17		
Yougoslavie . . . . .	2,29	2,38	2,36	2,30	2,28	2,27	2,26	2,19	2,15	2,12	2,11*	2,08*
Allemagne (Rép. dém.)	2,19	2,13	1,79	1,58	1,54	1,54	1,64	1,85	1,90	1,90		
Bulgarie . . . . .	2,18	2,11	2,04	2,16	2,30	2,24	2,25	2,20	2,14	2,15		
Hongrie . . . . .	1,98	1,93	1,93	1,93	2,27	2,35	2,23	2,15	2,07	2,01	1,90	1,87*
Pologne . . . . .	2,20	2,25	2,24	2,26	2,26	2,27	2,30	2,23	2,21	2,25		
Roumanie . . . . .	2,89	2,67	2,55	2,44	2,71	2,60	2,55	2,57	2,52	2,48	2,43	
Tchécoslovaquie . . . . .	2,07	2,12	2,20	2,37	2,49	2,44	2,41	2,36	2,36	2,33	2,16	2,09*

\* Donnée provisoire.

**3. — L'évolution du nombre des interruptions volontaires de grossesses**

Le nombre des IVG a été de 182 000 en 1981 contre 171 333 en 1980 et 156 816 en 1979 ; cette légère progression ne résulte sans doute plus, d'un meilleur enregistrement de ces interventions. Cette explication se confirme par le fait que cette augmentation se traduit par une répartition plus homogène des avortements sur l'ensemble du territoire. Il conviendra de mesurer dans l'avenir les effets du remboursement de l'IVG, qui devraient faire l'objet d'un prochain projet de loi, sur le nombre des avortements enregistrés.

(1) Source : 11<sup>e</sup> rapport sur la situation démographique de la France (INED).

#### 4.— *L'importance de la population française*

Aux 31 471 personnes qui ont acquis la nationalité française, il convient d'ajouter les 20 625 personnes qui ont fait une déclaration acquisitive de nationalité. D'autre part, la statistique des nationaux français établis à l'étranger fait apparaître qu'ils seraient au nombre de 1 022 857 au 1<sup>er</sup> janvier 1981 contre 1 008 365 un an plus tôt. L'ensemble de ces données fait que la population française s'élevait au 1<sup>er</sup> janvier 1982 à 54 091 000 habitants se répartissant de la façon suivante :

- 0-19 ans : 19,9 %
- 20-59 ans : 52,5 %
- 60 ans ou plus : 17,6 %

Les premiers chiffres connus pour 1982, semblent d'autre part indiquer qu'une légère remontée enregistrée depuis 2 ans devrait se poursuivre et même se consolider dans les mois à venir.

\*

\* \*

## CONCLUSION

Votre Commission des Affaires sociales a pris acte de l'augmentation des crédits du travail et de l'emploi prévus par le projet de loi de finances pour 1983.

Elle admet le bien-fondé d'un certain nombre d'actions qu'elle estime opportunes dans leur principe, mais qui apparaissent largement imposées par la dégradation de notre situation économique.

S'agissant de la politique de l'emploi menée par le gouvernement, elle constate que certains résultats ponctuels ont été obtenus, notamment avec la stabilisation de la progression du chômage. Mais elle estime que nombre de ces résultats découlent d'actions coûteuses tendant volontairement, ou incidemment, à masquer la réalité économique et sociale, notamment en réduisant artificiellement les effectifs des demandeurs d'emploi.

A cet égard, la Commission a estimé dans sa majorité que les diverses modalités de pré-retraite et d'insertion professionnelle des jeunes constituent des formules qui tendent à jeter un voile sur les problèmes du moment.

Elle considère ainsi que, en dépit de l'importance des crédits affectés à l'emploi et de la détermination des responsables ministériels concernés, la situation en ce domaine n'est que la résultante d'une politique générale du gouvernement qu'elle désapprouve dans sa majorité.

La politique de l'emploi menée ne peut de ce fait constituer la bonne réponse à la crise économique que connaît actuellement notre pays, certaines décisions, et notamment la réduction du temps de travail avec compensation salariale intégrale, ayant contribué à la détérioration de la compétitivité de nos entreprises confrontées à la concurrence européenne et mondiale.

Pour votre commission, plutôt que le développement ou le soutien d'emplois artificiels ou improductifs, le rétablissement de la capacité d'investissement et d'embauche des entreprises reste le moyen essentiel de réduire ce fléau social et humain qu'est le chômage.

Ainsi, manifestant dans sa majorité son hostilité aux orientations d'une politique générale qu'elle ne saurait approuver, votre Commission a-t-elle émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du travail et de l'emploi pour 1983.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Mardi 26 octobre 1982*

---

*Présidence de M. André Rabineau, vice-président.* La commission a d'abord procédé à l'audition de **M. Marcel Rigout, ministre de la formation professionnelle**, sur les crédits de son département ministériel pour 1983.

M. Marcel Rigout a rappelé que si l'ambition du budget de la formation professionnelle pour 1982 était d'abord de rattraper le retard pris pour la formation des adultes et des jeunes, les crédits prévus pour 1983 témoignaient de la détermination du Gouvernement à poursuivre son effort en ce domaine. La formation constitue en effet un élément déterminant pour sortir de la crise actuelle et apparaît comme un investissement vital pour les individus et pour les entreprises.

Il a indiqué qu'en progressant de 29 p. 100, les crédits de son département ministériel étaient ceux qui enregistraient l'augmentation la plus forte de toutes les « enveloppes » ministérielles : les crédits se trouvent par ailleurs réorientés dans quatre directions vers des actions plus sélectives et plus efficaces. La première est constituée principalement par le développement d'un programme sans précédent d'insertion professionnelle des jeunes dont les crédits passeront de 750 millions de francs en 1982 à 2 250 milliards de francs pour 1983. Ce programme devrait bénéficier à 100 000 jeunes de seize à dix-huit ans, dépourvus de qualification.

Cette campagne, associée à une rénovation du système éducatif, témoigne de la volonté du Gouvernement de tarir à la source le flux des jeunes sans formation. En outre, est prévu un programme complémentaire de formation en alternance qui toucherait 35 000 jeunes de dix-huit à vingt et un ans.

Enfin, les crédits consacrés au financement des contrats emploi-formation devraient être plus que multipliés par quatre pour 1983.

M. Marcel Rigout a ensuite indiqué que le développement de l'apprentissage se trouvait consacré par une augmentation des crédits de 18 p. 100. Il a insisté sur la nécessité de celui-ci d'évoluer et de se moderniser, notamment par l'amélioration des conditions d'agrément des entreprises et par l'élévation des enseignements théoriques.

Abordant le troisième volet de l'action de son ministère, M. Marcel Rigout a estimé que la rénovation de l'A.F.P.A. (Association pour la formation professionnelle des adultes) devrait permettre d'assurer des formations plus qualifiantes ; à cet égard, il a rappelé que la signature d'un contrat de solidarité avec l'A.F.P.A., et qui concernera 500 formateurs, devrait permettre de faciliter cette évolution.

Enfin, le ministre a évoqué quelques actions sectorielles autorisées par la progression budgétaire de ses crédits dans certains secteurs prioritaires, tels le programme de qualification qui devrait concerner sur trois ans 15 000 travailleurs de la filière électronique, ainsi que le développement des formations dans l'informatique.

Il a conclu en indiquant que des aménagements en matière de formation pouvaient résulter d'accords contractuels signés par les partenaires sociaux, comme celui qui vient d'intervenir en matière de congé-formation et qu'une réforme plus profonde de la formation continue serait proposée au Parlement.

Il a par ailleurs rappelé que le secteur de la formation professionnelle avait ouvert la voie en matière de décentralisation, notamment avec la constitution des comités régionaux, et a estimé que la loi sur la décentralisation des compétences devrait permettre de conférer à la région des responsabilités essentielles en matière de formation, à l'exception des actions de nature nationale.

**M. Jean Béranger, rapporteur pour avis**, s'est d'abord félicité de la progression des crédits retenue pour 1983 et a estimé que la formation des jeunes devrait contribuer à réduire le problème crucial de l'inadaptation des formations aux besoins des entreprises et des collectivités. Il s'est ensuite interrogé sur les règles nouvelles qui régiront la rémunération des stagiaires, sur le coût de la campagne publicitaire « 100 000 jeunes », sur la nature des structures destinées à mettre en place le programme d'insertion professionnelle des 16-18 ans, sur les effets attendus des « stages Rigout » ; il a par ailleurs demandé si l'avenant signé le 21 septembre 1982, relatif au congé de formation, était compatible avec le projet de loi de finances pour 1983 et si cet avenant n'était pas de nature à accroître la charge des entreprises en matière de formation.

Il a demandé si le droit des salariés à la formation allait être étendu aux entreprises de moins de dix personnes.

Enfin, M. Jean Béranger a constaté que les objectifs ambitieux affichés en matière de formation témoignaient d'une certaine faillite de notre système d'éducation et de formation initiale trop éloigné des réalités et des besoins des entreprises.

**M. Pierre Louvot** a reconnu le caractère volontariste du budget proposé, mais a remarqué que la formation professionnelle est un moyen nécessaire mais non suffisant pour résoudre la crise actuelle ; il a estimé qu'en l'absence de création d'emplois, les formations même « pointues » ne mènent qu'à une impasse.

Accordant un crédit plus grand aux formations alternées, il a insisté sur la nécessité d'intégrer les C.E.T. et le L.E.P. dans la réforme du système de formation professionnelle.

Il a estimé que celle-ci était assurée par des organismes de qualité inégale et que certains devaient être éliminés pour réduire les gaspillages.

S'agissant de la décentralisation en matière de formation, il a estimé que ce « cadeau » n'était pas le meilleur fait aux régions et a demandé si celles-ci bénéficieraient du transfert complet des ressources provenant de la « carte grise ».

**Mme Monique Midy**, après s'être félicitée de l'action du ministre et de la campagne menée en faveur des 16-18 ans, a souhaité que soient privilégiées les filières de formation correspondant aux besoins véritables.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a insisté sur la nécessité de réorienter les crédits de formation professionnelle et de réformer le système éducatif en traquant les retards scolaires, en privilégiant la liaison entre l'école et les entreprises et en développant les stages pour les jeunes filles.

Elle a, en outre, demandé si les femmes seules, quel que soit leur âge, pouvaient bénéficier des stages prévus pour les jeunes.

**M. Michel Moreigne** a demandé si l'ensemble des départements profiterait des efforts prévus en matière d'apprentissage et dans quelle mesure les régions pouvaient participer à l'effort de rénovation de la formation professionnelle des adultes, sans que celui-ci soit contrarié par des règlements paralysants.

Répondant à ces interventions, M. Marcel Rigout est convenu que l'inadéquation des formations aux besoins était la question essentielle ; il a précisé que les stagiaires de 16 à 18 ans devraient percevoir environ 30 p. 100 du S.M.I.C. et que les bourses de l'enseignement technique se trouvaient dans le même temps revalorisées.

Il a indiqué que la campagne d'information, relative à l'insertion professionnelle des jeunes coûterait un peu moins de 10 millions de francs mais que celle-ci se révélait nécessaire pour couvrir l'ensemble du territoire national.

Il a indiqué que dans les structures de mise en place de ce programme de formation les partenaires sociaux devaient figurer notamment au sein des conseils d'administration des missions locales.

Il a précisé que 70 000 jeunes devraient bénéficier des « stages Rigout » mais que ceux-ci n'avaient pas pour objet de dégonfler les chiffres du chômage.

S'agissant des incidences financières de l'avenant du 21 septembre 1982 relatif au congé individuel de formation, il a indiqué que celui-ci ferait l'objet d'un amendement dans la loi de finances mais il a précisé que cette réforme n'entraînerait pas de charges nouvelles pour les entreprises.

Il a, par ailleurs, confirmé que les salariés des entreprises de moins de dix personnes devront bénéficier de la formation prévue par la loi de 1971, mais il est convenu que celle-ci devrait être assurée sans alourdir sensiblement les charges de ces entreprises et en facilitant le remplacement des salariés qui bénéficieraient de cette formation.

Il a estimé que le système éducatif initial devrait être réformé, notamment l'enseignement technologique, par un renforcement de ses moyens et par une modification des mentalités.

Il s'agit pour lui d'ouvrir l'école sur la vie et l'enseignement technique sur l'entreprise et, en conséquence, d'actualiser les formations dispensées.

Il a estimé que la formation devrait maîtriser et gérer les mutations technologiques et il a reconnu que les L.E.P. devront davantage s'ouvrir sur les entreprises.

Il a également reconnu qu'il fallait éliminer les gaspillages en matière de formation et indiqué que le pluralisme devrait s'accommoder d'un contrôle des organismes de formation qui devrait être assuré par l'Etat.

S'agissant des ressources des régions en matière de formation, il a précisé que 1,606 milliard de francs proviendrait de crédits d'Etat et 1,15 milliard de francs du produit de la carte grise, la région restant libre d'affecter le produit de cette taxe.

Il est convenu que les formations de pointe n'étaient pas la panacée et que la formation des femmes et des jeunes filles restait un problème, en dépit des progrès enregistrés qui se traduisent dans les effectifs des stagiaires, notamment pour les contrats emploi-formation.

Il a, enfin, reconnu qu'il était difficile de répartir équitablement les efforts prévus en matière d'apprentissage, mais a indiqué que le secteur agricole avait été l'objet d'une attention toute particulière.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean Auroux, ministre délégué aux affaires sociales, chargé du travail sur les crédits de son département ministériel pour 1983.**

Après avoir précisé les compétences de celui-ci à la suite du remaniement ministériel intervenu au cours de l'été, M. Jean Auroux a indiqué que son budget était caractérisé par la rigueur et par le souci de réorienter ses actions ; il enregistre ainsi, compte tenu de la réorganisation ministérielle intervenue, une progression de ses crédits de 887 millions de francs en 1982 à environ un milliard de francs pour 1983.

Ses objectifs sont triples et consistent d'abord à assurer une véritable application du droit du travail notamment par une mission de conseil et de contrôle.

S'agissant de l'amélioration des relations du travail, son ministère a pour tâche d'animer la pratique contractuelle, notamment par la formation des partenaires sociaux, et de développer ainsi le droit conventionnel.

Il a enfin pour objectif d'assurer une meilleure formation et une information plus complète des acteurs sociaux, notamment des représentants des syndicats et du personnel dans l'entreprise. Abordant les moyens de son action, M. Jean Auroux a noté le renforcement des services extérieurs et a souligné que les effectifs du ministère du travail avaient augmenté de 17 p. 100 en deux ans, soit 1 300 postes supplémentaires.

Il a, par ailleurs, insisté sur le rôle du fonds d'amélioration des conditions de travail et de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail qui constituent des outils d'intervention sur le terrain et qui devraient se voir reconnaître une dimension particulière avec la loi en cours de discussion sur les comités d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail.

Analysant les éléments nouveaux de son budget, le ministre a noté la création de la mission centrale d'appui et de coordination des services extérieurs qui a pour objet de coordonner l'action et les priorités des divers départements ministériels intéressés.

Il a ensuite mentionné la mise en place du conseil supérieur de la prud'homie qui devrait intervenir après les élections prud'homales du 8 décembre 1982 et dont l'existence se justifie compte tenu de l'importance du corps électoral concerné. Il a précisé que la commission nationale de la négociation collective devrait s'installer à la fin de 1982 et que celle-ci disposerait d'un fichier informatique décentralisé pour toutes les conventions collectives nationales, régionales et locales.

Il a indiqué que le nouvel institut syndical de conjoncture, constitué sous la forme d'une association de la loi de 1901, disposerait pour 1983 d'un crédit de deux millions de francs ; sa mission consistera à recueillir et à traiter les données d'une part, et à procéder à des études et à des recherches en matière économique, d'autre part.

Il a précisé que chaque organisation syndicale disposerait ainsi auprès de cette banque de données d'une sorte de droit de tirage qui serait fonction de la représentativité de chaque syndicat.

M. Jean Auroux a enfin rappelé que les aides à la formation syndicale étaient maintenues et bénéficieraient donc aux délégués des institutions représentatives du personnel, des C.H.S.C.T. et des conseillers prud'hommes.

**M. André Fosset, rapporteur spécial de la commission des finances**, a estimé que l'état de consommation des crédits du FNE ne justifiait pas leur augmentation prévue dans le projet de loi de finances ; il a souhaité que les formations dispensées par l'A.F.P.A. soient mieux adaptées aux besoins.

Il a critiqué les créations d'emplois prévus à l'A.N.P.E. en remarquant que l'agence avait été déchargée de ses tâches de contrôle au profit des services extérieurs du ministère du travail.

Il a estimé que la promotion des emplois d'initiative locale relevait des commissaires de la République et que le crédit de 100 millions de francs prévu à cet effet n'était pas justifié. Constatant enfin que le ministre du budget avait procédé à des annulations importantes des crédits prévus en 1982, il a estimé que le Parlement était qualifié pour apprécier préventivement les prévisions budgétaire.

**M. Jean Béranger, rapporteur pour avis**, s'est félicité du maintien des actions entreprises en faveur de la formation syndicale qui tend selon lui, à responsabiliser les acteurs sociaux et à faciliter la compréhension entre les partenaires ; la création d'un institut syndical de conjoncture lui paraît aller en ce sens.

Il s'est ensuite interrogé sur le retard constaté dans la publication des décrets d'application de l'ordonnance relative à la durée du travail et aux congés payés.

Il s'est demandé comment assurer le développement de la formule des contrats de solidarité aboutissant à une réduction de la durée du travail et donc à la création d'emplois.

Il s'est interrogé sur la suppression de la subvention à l'association nationale pour la revalorisation du travail manuel.

Enfin, il a demandé si les perspectives démographiques s'intégraient dans la politique du Gouvernement menée en matière d'emploi.

**M. André Bohl** a interrogé le ministre sur l'implantation de la juridiction prud'homale en Moselle et sur les dérogations envisageables en ce qui concerne les bureaux de vote pour le personnel des mines soumis à des horaires particuliers.

**M. Michel Moreigne** a souligné l'absence de moyens financiers des comités départementaux pour l'emploi.

En réponse à ces interventions, M. Jean Auroux a notamment précisé que le Gouvernement avait recherché un redéploiement interne des moyens de son ministère et avait manifesté son souci de former et d'informer les partenaires sociaux. Il a admis que les contrats de solidarité tendant à une réduction de la durée du travail avaient été peu utilisés et que ce dispositif devait être renforcé notamment pour améliorer l'organisation de la production dans l'entreprise. Il a toutefois rappelé que les contrats de solidarité « préretraite » avaient dégagé des

emplois et permis à 360 000 personnes (jeunes et préretraités) de bénéficier d'un statut social convenable ; ils ont également permis un rajeunissement du personnel des entreprises.

S'agissant des perspectives démographiques, il a précisé que l'inversion de tendance attendue pour 1985 nécessiterait des dispositions conjoncturelles et une harmonisation des régimes sociaux et des préretraites pour éviter les ruptures entre les divers régimes et les inégalités trop importantes entre leurs ressortissants. Les efforts de formation devraient également jouer un rôle important dans les adaptations nécessaires.

Il est par ailleurs convenu que la préparation des décrets d'application de l'ordonnance sur la durée du travail avait pris du retard, ce qui peut s'expliquer, selon lui, par la longueur des négociations entre partenaires et les conséquences des blocages des rémunérations.

S'agissant de l'implantation des conseils de prud'hommes, il a admis que les contraintes budgétaires n'avaient pas permis de répondre à toutes les demandes mais a indiqué que le Conseil supérieur de la prud'homie pourrait faire des propositions sur les modifications éventuelles de la carte prud'homale. Il a, par ailleurs, rappelé que les opérations de vote devaient avoir lieu dans des lieux publics.

Enfin, s'agissant des moyens des comités départementaux de l'emploi, M. Jean Auroux a indiqué que les directions départementales de l'emploi ont également pour mission de se tenir à la disposition de ces derniers et a souhaité que les collectivités territoriales qui ont leur mot à dire dans l'action de ces comités fassent un geste à leur endroit.

*Présidence de M. Louis Lazuech, président d'âge.*— La commission a procédé à l'audition de **Mme Yvette Roudy, ministre délégué auprès du Premier Ministre, ministre des droits de la femme**, sur les crédits de son Département ministériel pour 1983.

Mme Yvette Roudy a d'abord indiqué que son budget, avec une augmentation de 9,2 p. 100, passait en 1983 à 100, 8 millions de francs et devrait permettre de poursuivre la politique menée depuis un an.

Elle a précisé que l'action de son ministère s'exerçait principalement dans trois directions, notamment en matière d'information, de formation et de développement des droits propres des femmes.

S'agissant du premier volet, elle a indiqué que la campagne menée en faveur de la contraception avait été bien reçue par l'opinion. Elle a précisé que les subventions accordées aux associations qui présentent un projet cohérent, avaient permis de revaloriser l'activité associative pour ce qui concerne son secteur, ainsi que de développer les stages pilotes de formation conduisant à des activités professionnelles non différenciées.

Mme Yvette Roudy a, ensuite, rappelé les domaines dans lesquels son action s'était conjuguée avec celle d'autres ministères, notamment pour la préparation de projets de loi (statut des conjoints d'artisans et de commerçants, fiscalité), ainsi que pour d'autres dossiers comme le viol, le proxénétisme, le contenu des livres scolaires...

Enfin, elle a souligné que le conseil des ministres venait d'adopter un projet de loi sur l'égalité professionnelle des hommes et des femmes et devrait prochainement examiner un projet de loi antisexiste. Elle a souligné également l'action de son ministère dans les îlots sensibles et elle a indiqué que vingt-deux déléguées régionales et sept emplois au niveau central viendraient renforcer les effectifs de son Département. Elle a précisé que les crédits prévus pour 1983 devraient lui permettre de mener une large campagne d'information sur l'égalité professionnelle des hommes et des femmes, de poursuivre les aides aux associations, aux centres d'information sur les droits des femmes et aux associations pilotes.

Son action devrait également consister en une aide en matière culturelle.

**Mme Monique Midy** a notamment insisté sur les efforts à mener dans les îlots sensibles et s'est interrogées sur les résultats obtenus en matière de lutte contre la prostitution.

**M. Michel Moreigne** a soulevé le problème du statut des exploitantes agricoles et a estimé que le contenu des stages de formation devait répondre au fort taux de chômage des femmes jeunes, notamment dans les départements ruraux.

**M. Jacques Madelain** s'est inquiété du sort des anciennes déléguées à la condition féminine dont les contrats n'avaient pas été renouvelés.

**M. Noël Berrier**, après avoir regretté que les crédits du ministère des droits de la femme n'aient pas connu une augmentation plus importante, s'est interrogé sur la nature des actions des missions locales.

**Répondant à ces interventions, Mme Yvette Roudy** a notamment précisé que cinq millions de francs seraient consacrés à la mise en place des centres d'information dans les missions locales et dans les îlots sensibles, mais elle est convenue que l'aide des collectivités locales et des autres Départements ministériels serait nécessaire pour mener à bien leur action.

Elle a indiqué que les femmes immigrées bénéficieraient de brochures particulières. Elle a précisé qu'un groupe interministériel fonctionnait sur le problème du proxénétisme et que les actions menées se traduisaient déjà par des résultats.

S'agissant du remboursement de l'interruption volontaire de grossesse, elle a indiqué que celui-ci interviendrait par le biais des mécanismes de la sécurité sociale, ce qui permettrait de respecter l'anonymat des assurées, l'Etat procédant à un remboursement correspondant auprès des caisses.

Elle a confirmé que les agricultrices devraient bénéficier d'un statut comme les femmes d'artisans et commerçants et a précisé qu'un groupe de travail fonctionnait sur ce problème au ministère de l'agriculture.

Elle est convenue, par ailleurs, que les stages de formation devaient déboucher sur de véritables emplois.

Elle a enfin indiqué que la plupart des anciennes déléguées régionales à la condition féminine avaient été reclassées d'une manière satisfaisante.

*Jeu*di 18 novembre 1982

---

*Présidence de M. André Rabineau, vice-président.* La commission a procédé à l'audition de **M. Jean Le Garrec, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'emploi**, sur les crédits de son département ministériel pour 1983.

M. Jean Le Garrec a d'abord rappelé que la bataille pour l'emploi constituait une des priorités essentielles de l'action gouvernementale et justifiait la création de son ministère. Il a indiqué que son double souci

était de créer les conditions permettant de maintenir un niveau d'activité élevé — difficile objectif dans un environnement international déprimé — et de développer une stratégie pour l'emploi dans un contexte de croissance économique. Communiquant à la commission les derniers résultats sur l'évolution du chômage, il a précisé que le nombre des demandeurs d'emploi, corrigé des variations saisonnières, n'avait augmenté que de 0,2 p. 100 au cours du mois de novembre, et de 0,1 p. 100 au cours des quatre derniers mois, confirmant une quasi-stabilisation du chômage.

Si ce résultat apparaît encore insuffisant, il place cependant la France dans la meilleure situation en Europe en ce qui concerne l'évolution du chômage.

Le ministre a, ensuite, décrit les principales orientations qui guident l'action de son département. S'agissant de l'insertion professionnelle des jeunes, le programme visant les « 16-18 ans » a pour objet de répondre à l'inadaptation de plus en plus préoccupante constatée entre l'offre et la demande de travail, alors que le marché du travail n'est plus en mesure d'accueillir, comme il le faisait dans certains secteurs, les jeunes dépourvus de toute qualification.

Les mesures en faveur des chômeurs de longue durée répondent à l'allongement de la période d'attente des chômeurs et devraient concerner 500 000 personnes qu'il importe de ne pas figer dans des situations de chômage irréversibles. A cet égard, M. Jean Le Garrec a indiqué que la France avait le souci de faire de ce problème une action prioritaire au niveau européen.

La rénovation du service public de l'emploi, nécessaire pour créer une transparence sur le marché du travail, passe ensuite, selon le ministre, par une collaboration étroite des organismes concernés, par une simplification de leur fonctionnement et par une utilisation de tous les moyens, notamment informatiques.

S'agissant des contrats de solidarité, il a indiqué que le Gouvernement allait être amené à freiner le développement onéreux et peu créateur d'emploi des contrats dits de « préretraite » et à privilégier les formules flexibles axées sur l'aménagement et la réduction de la durée du travail qui devraient constituer une donnée fondamentale dans les années à venir, y compris au niveau européen.

En ce qui concerne les créations d'emploi, il a estimé que celles-ci seraient dans l'avenir moins le fait des grands structures économiques que des petites et moyennes entreprises et des initiatives locales.

Enfin, le ministre a exprimé le souhait que les partenaires sociaux trouvent une solution pour régler la crise de l'assurance chômage, mais il a insisté sur la nécessité d'accompagner l'effort de solidarité en ce domaine, d'une volonté de rigueur qui devrait se traduire notamment par un contrôle accru exercé sur les bénéficiaires des aides.

**M. Jean Béranger, rapporteur pour avis**, a estimé que ce budget, volontariste, était porteur d'espoir et a rappelé que la commission avait insisté depuis longtemps sur la nécessité de mesures favorisant l'insertion professionnelle des jeunes en liaison avec l'éducation nationale ; il s'est également félicité des mesures prévues en faveur des chômeurs de longue durée et de celles aménageant les seuils d'effectifs pour les petites entreprises.

Le rapporteur pour avis s'est ensuite interrogé sur les moyens de privilégier les contrats de solidarité tendant à la réduction du temps de travail au détriment des contrats de « préretraite », ainsi que sur les perspectives et les modalités de cette réduction jusqu'en 1985.

Il s'est demandé si la stabilisation du chômage constatée depuis quelques mois, pourra se maintenir avec la détérioration attendue de la conjoncture économique sans utilisation de formules plus radicales de partage du travail ; il s'est par ailleurs interrogé sur la fusion éventuelle des divers organismes participant au service public de l'emploi, sur les modalités d'aide aux chômeurs de longue durée, âgés, et sur l'allègement des procédures de contrôle des chômeurs bénéficiant de prestations. M. Jean Béranger a souhaité, enfin, obtenir des précisions sur les premiers effets de réduction des formules précaires d'emploi et s'est demandé si la prime à la création d'emploi dans les entreprises artisanales ne pourrait être reconduite au-delà d'une année.

**M. Jean Chérioux**, après avoir souligné l'approche économique des problèmes de l'emploi, faite par le ministre, a regretté que celui-ci n'ait pas insisté sur les effets du chômage au regard des finances publiques et de la sécurité sociale.

Il s'est par ailleurs interrogé sur le nombre des créations d'emplois non productifs résultant des contrats de solidarité, notamment sur l'importance des créations d'emplois publics et sur les effets des stages d'insertion professionnelle sur les statistiques du chômage.

Il a demandé quel avait été l'impact des nationalisations sur l'emploi et a noté que les grandes entreprises avaient tendance à réduire la sous-traitance qu'elles confiaient auparavant aux P.M.E.-P.M.I.

**M. Jean Madelain** s'est demandé si la réduction des dépenses de fonctionnement de l'ANPE prévue pour 1983 ne porterait pas préjudice à l'activité de l'agence et s'est interrogé sur les raisons de la réduction des crédits réservés aux emplois d'initiative locale.

**M. Louis Souvet** a estimé que la politique économique du Gouvernement manquait, à ses yeux, d'« agressivité » et paraissait présenter des signes d'autarcie. Il a estimé que la pré-retraite tendait à dissimuler le nombre réel des chômeurs et a constaté que son image se dégradait dans l'opinion. Abordant des questions plus ponctuelles, il a, en outre, indiqué que l'emploi s'était dégradé dans certains secteurs tels ceux des jeux automatiques, des produits pharmaceutiques fabriqués par les frontaliers travaillant en Suisse, dans l'hôtellerie et dans le secteur des cadeaux d'entreprise.

Il a estimé que l'amélioration des formations initiales devrait également passer par l'adaptation des maîtres.

Enfin il s'est interrogé sur les effets de la réduction du temps de travail sur l'emploi.

**M. Louis Jung** a estimé que le discours économique du Gouvernement ne correspondait pas aux réalités du moment et a noté par exemple qu'en matière d'aide à la création d'emplois dans l'artisanat, la TVA n'était pas restituée, contrairement aux pratiques observées en République fédérale d'Allemagne.

**Mme Monique Midy** s'est interrogée sur la part réservée aux femmes isolées et ayant des charges de famille, dans les contrats emploi-formation, dans le secteur public et dans les stages de l'AFPA.

**Mme Marie-Claude Beaudou** a estimé qu'une priorité devait être donnée à ces femmes divorcées ou veuves, sans limite d'âge, dans les contrats emploi-formation, et que les formations initiales dispensées devaient être revues.

**Répondant** à ces interventions, **M. Jean Le Garrec** a notamment précisé que tous les salariés en préretraite ne l'étaient pas, loin de là, au titre des contrats de solidarité, mais il est convenu qu'il fallait privilégier la formule tendant à une réduction de la durée du travail, dans une approche économique, tout en freinant le développement des départs en préretraite dont les conditions seront par ailleurs rendues plus sévères.

Il a, par ailleurs, noté que l'emploi productif s'était légèrement amélioré pour la première fois depuis 1975 et que la réduction de la durée du travail à 39 heures avait permis de créer 70 000 emplois.

Il a affirmé que les perspectives de réduction du temps de travail à 35 heures en 1985 étaient maintenues et qu'il convenait de rechercher pour 1983 des réductions sectorielles qui pourraient être facilitées du fait d'une évolution parallèle de la réduction de la durée du travail chez nos partenaires européens, et par une rationalisation de l'outil productif.

S'agissant du coût de ces mesures, il a indiqué que le coût d'une préretraite était élevé mais permettait en outre l'insertion d'un jeune sur le marché du travail ; il a, par ailleurs, souhaité que les cessations d'activité anticipées n'interviennent qu'après l'épuisement des formules tendant à maintenir l'emploi des salariés.

Il a estimé que la stabilisation du chômage ne pourrait être acquise qu'au prix du maintien d'un niveau élevé d'activité économique mais a manifesté des inquiétudes quant à la conjoncture économique chez nos partenaires, qui pourrait entraîner des effets de retour difficiles à maîtriser.

Il a néanmoins précisé que toute approche économique protectionniste lui paraissait une absurdité dans le monde d'aujourd'hui.

Il a admis que des formules souples tel le travail à temps partiel étaient insuffisamment exploitées, notamment pour les femmes.

S'agissant du service public de l'emploi, il a insisté sur la nécessité d'une synergie des organismes responsables dont l'action doit tendre vers des objectifs communs.

Il a indiqué que le problème des chômeurs de longue durée âgés serait examiné dans le cadre des aménagements à l'assurance chômage et du règlement préalable de la retraite à 60 ans. Il s'est déclaré personnellement favorable à une aide plus importante accordée aux entreprises artisanales créant des emplois mais a souligné les contraintes budgétaires du moment. Il a estimé nécessaire de revoir pour 1983 les conditions de mise en œuvre des emplois d'initiative locale qui doivent avoir pour objet de créer des emplois productifs.

S'agissant de l'emploi féminin, il s'est déclaré hostile à toute politique de quota et a indiqué que le plan avenir-jeunes et les stages de l'AFPA avaient bénéficié aux femmes dans des proportions non négligeables, cette action devant être poursuivie.

Enfin, il a insisté sur le rôle essentiel des formations initiales dès le plus jeune âge et est convenu qu'une réforme en ce domaine passait également par une adaptation de la formation des maîtres.

*Mercredi 24 novembre 1982*

---

**Audition de M. François Autain, secrétaire d'Etat auprès du Ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale (immigrés).**

---

*Présidence de M. André Rabineau, vice-président*

M. Jean Béranger, rapporteur pour avis, a demandé à M. François Autain de dresser le bilan de la procédure de régularisation des étrangers, de la lutte contre l'emploi clandestin, et de faire le bilan global de l'immigration en France.

M. François Autain a exposé les grandes lignes de la politique menée en faveur des immigrés. Il a d'abord décrit le contexte dans lequel elle se situait. Les immigrés actuellement en France sont installés durablement. Ils se sont créés des liens et ont acquis des droits. Il est donc illusoire d'imaginer qu'une quelconque « aide au retour » puisse être efficace pour favoriser le départ des immigrés. Il s'agit aujourd'hui de prévoir une politique d'insertion qui ne peut être menée à bien qu'après qu'ait été poursuivie une politique de régularisation. Le bilan de celle-ci est très positif puisque la situation de 130 000 étrangers a pu être régularisée. Le contrôle des frontières demeure évidemment très difficile, concrètement, mais des mesures sont en préparation, qui vont faciliter ce contrôle.

M. François Autain a ensuite présenté l'ensemble des interventions de son ministère concernant essentiellement l'insertion des immigrés. Il a notamment précisé que les crédits du fonds d'action sociale n'augmentent globalement que de 8 %.

M. André Rabineau a souligné d'une part la mauvaise répartition des étrangers dans nos régions, dans certaines villes et même certains quartiers et que d'autre part, l'envoi de fonds par ces derniers, à leur famille, était également trop élevé, atteignant parfois 80 % de leur salaire.

Mme Monique Midy a demandé comment l'on pouvait résoudre le problème du logement des immigrés afin de résorber cette « misère entassée ».

M. François Autain a reconnu que la répartition des immigrés n'était pas homogène et qu'elle avait des répercussions sur les possibilités de cohabitation des communautés et les efforts que les collectivités locales doivent mener. Il est évident que les problèmes de logement sont excessivement difficiles, et qu'il n'y a pas moyen de contraindre les communes à réaliser des logements ou à résorber des cités de transit. Mais il est urgent d'agir dès maintenant.

En ce qui concerne les envois excessifs de fonds, la seule solution serait que les familles viennent en France. A cet égard, M. Louis Boyer a souligné les difficultés que rencontrent certaines municipalités, avec certaines populations d'origine étrangère qui transfèrent souvent une grande partie de leur salaire tout en refusant de payer leur loyer parce qu'elles savent qu'elles ne peuvent être expulsées.

*Mercredi 24 novembre 1982*

---

### **Examen de l'avis**

*Présidence de M. Robert Schwint, président*

La commission a procédé à l'examen pour avis des crédits du travail et de l'emploi figurant dans le projet de loi de finances pour 1983.

**M. Jean Béranger, rapporteur pour avis**, a indiqué que ces crédits s'inscrivaient dans une conjoncture caractérisée par une stabilisation de l'augmentation du chômage qui était cependant intervenue à un niveau élevé, contribuant à l'aggravation de la crise du régime de l'assurance-chômage.

Il a noté que les crédits du travail et de l'emploi progressaient de 11 % par rapport à 1982 et atteignaient 44,5 milliards de francs pour 1983 dont 93,5 % sont consacrés aux interventions publiques en matière d'emploi et de formation.

Analysant la stabilisation observée dans la progression du chômage, il a précisé que les demandes d'emploi en données corrigées étaient restées stables depuis quatre mois alors qu'elles avaient progressé de 5,4 % en 1981 pour la période correspondante et que cette tendance se trouvait confirmée sur une plus longue période.

Il a cependant relativisé les premiers résultats obtenus au vu des résultats en données brutes (77 500 chômeurs supplémentaires en un mois et 176 000 en un an) et a relevé la baisse inquiétante de 0,3 % des effectifs salariés au troisième trimestre 1982 qui renverse une évolution plus favorable de l'emploi esquissée au cours des trimestres précédents ; il a par ailleurs indiqué que cette stabilisation du chômage s'expliquait également pour partie par les départs en préretraite et par le placement des jeunes en formation.

Il a par ailleurs fait remarquer que la France se situait à un niveau de chômage inférieur à la moyenne européenne et a observé que la progression du phénomène semblait loin d'être maîtrisée notamment en Allemagne fédérale.

Portant une appréciation sur les coûts unitaires de production dans les principaux pays industrialisés, il a constaté que les coûts des Etats-Unis, du Japon et de la RFA avaient augmenté plus rapidement au premier semestre 1982 que les coûts français qui se trouvent encore parmi les plus bas.

Selon le rapporteur, les jugements portés sur l'évolution des charges des entreprises françaises doivent donc être nuancés d'autant que celles-ci ont bénéficié de mesures de soutien non négligeables.

Analysant la politique menée en matière d'emploi, il a relevé les résultats modestes en ce qui concerne les emplois créés du fait de la réduction de la durée du travail à 39 heures et le faible nombre de contrats de solidarité portant sur cette réduction.

Il a souligné en revanche le succès coûteux des contrats de solidarité comportant une clause de préretraite et précisé que 2,44 milliards de francs figuraient encore dans les crédits du FNE à ce titre pour 1983.

Compte tenu du développement potentiel de cette formule et de son coût, il a estimé que la nouvelle modalité des contrats de solidarité liés directement à la réduction de la durée du travail proposée par le Gouvernement devait être privilégiée.

Il a également exprimé le souhait que les emplois d'initiative locale soient réorientés vers des emplois productifs. Abordant ensuite la situation de l'assurance-chômage, il a indiqué que la subvention à l'UNEDIC s'élevait pour 1983 à 30 milliards de francs et avait progressé de 7,36 milliards de francs en une année.

Après avoir rappelé les déficits du régime attendus pour 1982 et surtout pour 1983, il a résumé les principales causes de ce déséquilibre : création de prestations nouvelles, aggravation de la situation de l'emploi, montée en puissance de certaines allocations.

L'échec des négociations conduites entre les partenaires sociaux et le plan d'économies présenté par le gouvernement témoignent de la gravité de la crise du régime de l'assurance-chômage ; selon le rapporteur, le régime devrait retrouver sa vocation première, c'est-à-dire indemniser de véritables chômeurs et les inciter davantage à la recherche rapide d'un emploi.

Passant ensuite à l'examen des crédits de la formation professionnelle, M. Jean Béranger a indiqué que ce budget traduisait avec une augmentation de près de 29 % des orientations nouvelles.

Après avoir fait le bilan du plan avenir-jeunes, il a décrit les orientations nouvelles de la formation professionnelle : suppression des aides peu efficaces en terme de créations nettes d'emploi, développement des contrats emploi-formation, priorité à l'insertion professionnelle des jeunes et mesures en faveur des chômeurs de longue durée.

Il s'est demandé si l'ANPE pourrait répondre à ces objectifs ambitieux en dépit du renforcement de ses effectifs, et s'est inquiété de la réduction de la rémunération de certains stagiaires de l'AFPA.

Après avoir analysé les articles 68, 69, 70 et 71 rattachés aux crédits du travail et de l'emploi, il a estimé que ces budgets constituaient une réponse à la crise de l'emploi et n'apparaissaient pas seulement comme des crédits d'accompagnement du chômage.

En dépit de certaines orientations et moyens discutables proposées, il a indiqué, que compte tenu du caractère volontariste des actions menées dans le domaine de l'emploi, il voterait à titre personnel les crédits proposés.

**M. Louis Souvet** a estimé qu'au-delà du problème des charges sociales qui pèsent sur les entreprises, c'est tout l'environnement économique et social qui doit être pris en considération pour juger d'une politique (lois Auroux, fiscalité nouvelle...) et a rappelé que 1 500 faillites étaient enregistrées chaque mois.

Remarquant que le chômage frappait également les jeunes diplômés et que certains d'entre eux refusaient les emplois qui leur étaient offerts, il a estimé que la formation professionnelle ne constituait pas une panacée.

**M. Pierre Louvot** a estimé que le budget proposé ne constituait qu'une réponse limitée à une situation de crise et a constaté que certaines mesures, satisfaisantes dans leur principe, telle l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 18 ans, aboutissaient également à réduire artificiellement le nombre des demandeurs d'emploi.

Selon lui, la mobilisation des moyens existants dans la lutte contre le chômage, y compris l'imagination, apparaît inadaptée face à la détérioration actuelle et à venir de notre économie.

Il a estimé que quelques victoires ponctuelles contre le chômage ne sauraient se substituer au rétablissement de la capacité d'embauche des entreprises.

Il a constaté que la stratégie du gouvernement en matière d'emploi n'était pas satisfaisante et a émis des réserves sur la réduction de la durée du travail et sur ses effets, compte tenu de la concurrence des économies européennes. En conséquence, il s'est déclaré peu encouragé à voter un budget qui s'inscrit dans une politique globale qu'il ne peut approuver.

**M. Pierre Louvot** s'est également interrogé sur le calendrier de réalisation de la réforme de l'ANPE et a estimé que la lourdeur de cette structure ne faisait pas de l'agence le lieu de rencontre privilégié entre les offres et les demandes d'emploi.

**M. Marc Castex** a demandé si les chiffres cités par le rapporteur en matière de coûts de main d'œuvre recensaient toutes les charges des entreprises notamment de nature fiscale.

**M. André Rabineau** s'est déclaré opposé aux mesures proposées et a estimé que seul l'allègement des charges des entreprises permettrait à celles-ci de recouvrer leur compétitivité et ainsi de régler le problème du chômage.

A cet égard, il a dénoncé le poids de la réduction de la durée du travail et de l'allongement des congés payés intervenu en cours d'année.

**M. Jean Gravier** a estimé que la réduction de la durée du travail accompagnée d'une compensation salariale intégrale avait été une erreur.

Répondant à ces interventions, **M. Jean Béranger, rapporteur pour avis**, a reconnu que le manque de formation des jeunes était variable selon les régions ; il a précisé que selon la dernière étude de la Dresdner Bank, l'industrie française restait compétitive au sein des économies occidentales en raison du poids relativement faible de ses coûts salariaux (en dépit d'un salaire indirect élevé) qui compense une productivité du travail se situant dans la moyenne ; il a cependant reconnu que l'interprétation de cette étude, intéressante à titre d'information, devait s'effectuer avec prudence en raison des différences de définitions entre les statistiques de chaque pays.

Il a estimé que la contestation de la politique globale du gouvernement n'empêchait pas de reconnaître le caractère positif de certaines actions menées notamment en matière d'emploi.

Il s'est par ailleurs déclaré à titre personnel, favorable à un allègement des charges des entreprises, allègement sans doute plus facile à mettre en œuvre en période d'expansion économique ; il a cependant rappelé que certaines charges résultaient d'accords passés entre les partenaires sociaux.

Il a reconnu qu'une compensation salariale intégrale pourrait difficilement être maintenue avec la poursuite de la réduction de la durée du travail ; un processus parallèle engagé chez nos voisins européens, esquissé par certains et mis à l'étude pour d'autres, serait évidemment de nature à faciliter cette évolution.

Enfin, s'agissant de la réforme de l'ANPE, le rapporteur pour avis a estimé que l'allègement de ses tâches administratives combinée à l'introduction de moyens informatiques devraient permettre de privilégier l'activité de placement et ainsi de réduire le caractère trop « administratif » de l'agence.

A la majorité, la commission a enfin donné un avis défavorable à l'abolition des crédits des ministères du travail et de l'emploi.

**ANNEXE N° 1**

---

**Décret n° 82-991 du 24 novembre 1982  
portant application de l'article L. 351-18 du code du travail.**

---

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'emploi, du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, du ministre de l'agriculture et du ministre délégué aux affaires sociales, chargé du travail.

Vu le code du travail, et notamment ses articles L. 132-8, L. 322-4, L. 351-1 à L. 351-21 et R. 351-1 à R. 351-17 ;

Vu le code de la sécurité sociale, et notamment son article L. 331 ;

Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu,

Décète :

Art. 1<sup>er</sup>. — A titre exceptionnel et provisoire, par application de l'article L. 351-8 du code du travail, et nonobstant les stipulations correspondantes de la convention du 31 décembre 1958 modifiée mentionnée à l'article L. 351-2 dudit code et des documents y annexés, les conditions de fonctionnement du régime de garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi sont modifiées conformément aux dispositions des articles 2 et suivants du présent décret.

Les dispositions du présent décret resteront en vigueur jusqu'à l'intervention d'un décret constatant que les parties signataires de la convention et les institutions responsables du régime d'aide aux travailleurs sans emploi ont pris les mesures nécessaires pour assurer l'équilibre financier de ce régime, et au plus tard jusqu'au 19 novembre 1983.

Art. 2. — A compter de la publication du présent décret, les allocations du régime visé à l'article L. 351-2 cessent d'être versées aux allocataires atteignant l'âge de soixante-cinq ans.

A l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article R. 351-15 du code du travail, les mots : « au-delà du trimestre suivant l'entrée en jouissance des prestations » sont supprimés.

Art. 3. — Sous réserve des dispositions de l'article 12 ci-après et à compter du 1<sup>er</sup> avril 1983, les allocations servies par le régime visé à l'article L. 351-2 du code du travail cessent d'être versées aux allocataires âgés de plus de soixante ans et justifiant de 150 trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse au sens de l'article L. 331 du code de la sécurité sociale.

Art. 4. — Les allocations du régime visé à l'article L. 351-2 du code du travail ne peuvent être versées à un salarié qui aura démissionné sans motif légitime postérieurement à la date de publication du présent décret qu'à l'expiration d'un délai de carence de trois mois.

Délai de carence :

Art. 5. — Les allocations du régime visé à l'article L. 351-2 du code du travail ainsi que les allocations visées à l'article L. 322-4 du même code ne sont dues qu'à l'expiration d'un délai comprenant un nombre de jours égal à la moitié du quotient des indemnités directement afférentes au licenciement et versées en sus des indemnités légalement obligatoires, par le salaire journalier de référence.

Ce délai est augmenté du nombre de jours correspondant aux indemnités compensatrices de congés payés versées par le dernier employeur.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux personnes dont la rupture du contrat de travail est postérieure à la publication du présent décret.

Art. 6. — Les durées d'indemnisation au titre de l'allocation de base et de l'allocation de fin de droits, ainsi que les durées des prolongations accordées en application de l'article L. 351-6-2 du code du travail, varient en fonction des durées d'affiliation au régime visé à l'article L. 351-2 dudit code, dans les conditions ci-après :

1. Lorsque le salarié a appartenu pendant une durée minimum de 91 jours à une ou plusieurs entreprises entrant dans le champ d'application du régime visé à l'article L. 351-2 du code du travail au cours des douze derniers mois précédant la rupture du contrat de travail, les droits de l'allocation de base sont limités à 91 jours sans prolongation ni possibilité de percevoir l'allocation de fin de droits.

2. Lorsque le salarié a appartenu pendant une durée minimum de 182 jours à une ou plusieurs entreprises entrant dans le champ d'application du régime visé à l'article L. 351-2 du code du travail au cours des douze mois précédant la rupture de contrat de travail, les prestations sont servies dans les limites ci-après :

Droits à l'allocation de base .....	274 jours
Possibilité de prolongation de l'allocation de base .....	182 jours
Droits à l'allocation de fin de droits .....	274 jours
Possibilité de prolongation de l'allocation de fin de droits .....	182 jours
Durée maximum d'indemnisation toutes prestations confondues .....	639 jours

3. Lorsque le salarié a appartenu pendant une durée minimum de 365 jours à une ou plusieurs entreprises entrant dans le champ d'application du régime visé à l'article L. 351-2 du code du travail au cours des vingt-quatre mois précédant la rupture du contrat de travail, les prestations sont servies dans les limites ci-après :

a) Allocataires âgés de moins de cinquante ans à la date de rupture du contrat de travail :

Droits à l'allocation de base .....	365 jours
Possibilité de prolongation de l'allocation de base .....	274 jours
Droits à l'allocation de fin de droits .....	365 jours
Possibilité de prolongation de l'allocation de fin de droits .....	365 jours
Durée maximum d'indemnisation toutes prestations confondues .....	912 jours

b) Allocataires âgés de cinquante ans ou plus à la date de rupture du contrat de travail :

Droits à l'allocation de base .....	639 jours
Possibilité de prolongation de l'allocation de base .....	365 jours
Droits à l'allocation de fin de droits .....	456 jours
Possibilité de prolongation de l'allocation de fin de droits .....	365 jours
Durée maximum d'indemnisation toutes prestations confondues .....	1 369 jours

4. Lorsque à la date de la rupture du contrat de travail le salarié est âgé de plus de cinquante ans et a appartenu pendant une durée supérieure à 730 jours à une ou plusieurs entre-

prises entrant dans le champ d'application du régime visé à l'article L. 351-2 du code du travail au cours des trente-six mois précédant la rupture du contrat de travail, les prestations sont servies dans les limites ci-après :

Droits à l'allocation de base .....	912 jours
Possibilité de prolongation de l'allocation de base .....	365 jours
Droits à l'allocation de fin de droits .....	456 jours
Possibilité de prolongation de l'allocation de fin de droits .....	456 jours
Durée maximum d'indemnisation toutes prestations confondues .....	1 825 jours

Les dispositions des alinéas 1 à 4 ci-dessus s'appliquent à compter de la publication du présent décret aux allocataires dont le contrat de travail a été rompu postérieurement à cette date.

Elles s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> février 1983 aux allocataires dont le contrat de travail a été rompu antérieurement à la date de publication du présent décret.

Art. 7. — Les personnes dont le contrat de travail a été rompu antérieurement à la publication du présent décret et qui ont appartenu à une ou plusieurs entreprises mentionnées à l'article 6 pendant une durée comprise entre 91 et 181 jours ont droit, sans possibilité de prolongation, à l'allocation de base dans la limite de 182 jours et à l'allocation de fin de droits dans la limite de 182 jours.

Art. 8. — A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1983 et par dérogation aux dispositions de l'article 6 ci-dessus, après examen de la situation individuelle des allocataires :

a) Les allocations mentionnées à l'article 6 ci-dessus pourront être maintenues jusqu'aux limites d'âges fixées aux articles 2 et 3 aux personnes en cours d'indemnisation à l'âge de cinquante-sept ans et six mois qui ont été privées d'emploi depuis un an au moins et qui ont appartenu pendant au moins dix ans à un ou plusieurs régimes de sécurité sociale au titre d'emplois salariés relevant du champ d'application du régime d'assurance chômage, ou de périodes assimilées à ces emplois, et sous réserve qu'elles justifient, soit d'une année continue, soit de deux années discontinues d'appartenance dans une ou plusieurs entreprises au cours des cinq années précédant la rupture du contrat de travail ;

b) Le montant de l'allocation de fin de droits est majoré de 100 p. 100 en faveur des allocataires âgés de plus de cinquante-cinq ans qui ont été privés d'emploi depuis un an ou plusieurs régimes de sécurité sociale au titre d'emplois salariés relevant du champ d'application du régime d'assurance chômage, ou de périodes assimilées à ces emplois et sous réserve qu'ils justifient soit d'une année continue, soit de deux années discontinues d'appartenance dans une ou plusieurs entreprises au cours des cinq années précédant la rupture du contrat de travail.

Art. 9. — Le salaire de référence servant de base à la détermination de l'allocation journalière de garantie de ressources et des allocations visées à l'article L. 322-4 du code du travail est fixé d'après les rémunérations sur lesquelles ont été assises les contributions au titre des douze mois civils précédant le dernier jour de travail payé à l'intéressé.

Le salaire de référence servant de base à la détermination des autres allocations visées à l'article L. 351-5 du code du travail est fixé d'après les rémunérations sur lesquelles ont été assises les contributions au titre des six mois civils précédant le dernier jour de travail payé à l'intéressé.

Les dispositions du présent article sont applicables aux personnes dont la rupture du contrat de travail est postérieure à la publication du présent décret.

Art. 10. — A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1982, le taux des allocations de garantie de ressources visées à l'article L. 351-5 du code du travail est fixé à 65 p. 100 du salaire journalier de référence dans la limite du plafond retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale et à 50 p. 100 du salaire journalier de référence pour la part de ce salaire excédant ce plafond.

Art. 11. — A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1983, le montant global des allocations versées en application de l'article L. 322-4 du code du travail ne peut excéder les taux définis à l'article précédent pour les allocations de garantie de ressources.

Art. 12. — Les dispositions des articles 10 et 11 du présent décret ne sont pas applicables :

Aux personnes qui à la date du 31 décembre 1982 bénéficient, soit des allocations de garantie de ressources visées à l'article L. 351-5 du code du travail, soit des allocations versées en application de l'article L. 322-4, soit des allocations attribuées en application des conventions de protection sociale de la sidérurgie conclues avant la publication du présent décret ;

Aux salariés qui ont, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983, soit reçu notification de leur licenciement, soit notifié leur démission pour bénéficier directement des allocations de garantie de ressources visées à l'article L. 351-5 du code du travail ;

Aux salariés qui auront notifié leur démission avant le 1<sup>er</sup> avril 1983 dans le cadre d'un contrat de solidarité conclu avant le 31 décembre 1982 ou qui seront licenciés en application d'une convention du fonds national de l'emploi conclue avant cette dernière date.

Art. 13. — L'allocation journalière spéciale est constituée par la somme :

D'une partie proportionnelle au salaire journalier de référence égale à :

65 p. 100 pendant le premier trimestre d'indemnisation ;

60 p. 100 pendant le second trimestre d'indemnisation,

et d'une partie fixe égale à 34,50 F par jour.

Au-delà du deuxième trimestre d'indemnisation, l'allocation de base sera versée.

Les dispositions qui précèdent sont applicables alors même que les sommes ainsi obtenues sont inférieures respectivement à 75 p. 100, 70 p. 100, 65 p. 100 et 60 p. 100 du salaire de référence.

Les dispositions du présent article s'appliquent à compter de la publication du présent décret aux personnes dont la rupture du contrat de travail est postérieure à cette publication. Elles s'appliquent aux autres allocataires à trimestre échu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1983.

Art. 14. — Les allocations journalières spéciales et de base ne peuvent excéder 80 p. 100 du salaire journalier de référence.

Les dispositions du présent article s'appliquent à compter de la publication du présent décret aux personnes dont la rupture du contrat de travail est postérieure à cette publication. Elles s'appliquent aux autres allocataires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1983.

Art. 15. — Le taux journalier des allocations forfaitaires servies par le régime visé à l'article L. 351-2 du code du travail par application des articles L. 351-6 et L. 351-6-1 du même code est déterminé en appliquant au taux horaire du SMIC les coefficients suivants :

1,67 pour les jeunes de moins de vingt et un ans ;

3,33 pour les femmes veuves, divorcées, séparées judiciairement, ou célibataires assumant la charge d'un ou plusieurs enfants et se trouvant dans cette situation depuis moins de deux ans à la date à laquelle elles recherchent un emploi ;

2,22 pour les autres bénéficiaires.

Les allocations prévues au présent article sont attribuées pour une durée qui ne peut excéder 365 jours.

Les dispositions du présent article s'appliquent à compter de la publication du présent décret aux personnes qui remplissent postérieurement à sa publication les conditions d'admission aux allocations forfaitaires. Elles s'appliquent aux autres allocataires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1983.

Art. 16. — La revalorisation du salaire de référence établi sur la base de rémunérations afférentes dans leur totalité à des périodes antérieures au 1<sup>er</sup> avril 1982 est ramenée à 1,6 p. 100 pour le calcul des allocations versées postérieurement à la date de publication du présent décret.

Art. 17. — Le dernier alinéa de l'article 45 du règlement annexé à la convention du 27 mars 1979 cesse d'être applicable.

**Art. 18.** — Les modifications apportées par le présent décret aux conditions d'attribution des prestations servies par le régime métropolitain d'assurance chômage sont applicables aux mêmes dates aux conditions d'attribution des prestations des régimes visés à l'article R. 833-22 du code du travail.

**Art. 19.** — Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'emploi, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, le ministre de l'agriculture, le ministre délégué aux affaires sociales, chargé du travail, et le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

ANNEXE N° 2

**TABEAU DES NOUVELLES PRESTATIONS DE CHÔMAGE**

	Situation actuelle	Situation nouvelle	Date d'application
Chômeur à la recherche d'un premier emploi.	32,46 à 64,92 F par jour pendant un an, selon la formation.	40 % du SMIC, sauf : pour les moins de 21 ans, 30 % du SMIC, et femmes seules (veuve, divorcée, célibataire), 60 % du SMIC avec un enfant au moins. Durée maximale : un an.	Dès publication du décret pour les personnes qui remplissaient après cette date les conditions. A compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1983 pour les autres.
Chômeur après démission • Légitime • Non légitime	• Indemnisé dès le 1 <sup>er</sup> jour. • Indemnisé à partir du 43 <sup>e</sup> jour.	• Pas de changement. • Indemnisé à l'expiration d'un délai de carence de 3 mois.	Dès publication du décret pour les démissions postérieures à cette date.
Chômeur licencié avec indemnités de licenciement.	Indemnisé dès le premier jour.	Délai de carence égal au nombre de jours correspondant à la moitié des indemnités conventionnées de licenciement.	S'applique aux personnes dont la rupture du contrat de travail est postérieure au décret.
Chômeur licencié avec congés payés.	Indemnisé dès le premier jour.	Délai de carence égal au nombre de jours correspondant aux indemnités correspondantes de congés payés.	S'applique aux personnes dont la rupture du contrat de travail est postérieure au décret.
Chômeur ayant travaillé au moins 3 mois.	32,46 F par jour + 42 % du salaire pendant un an avec prolongation possible (allocation de base).	34,05 F par jour + 42 % du salaire pendant 3 mois pour ceux qui auront eu une durée d'activité entre 3 et 6 mois.	Dès publication du décret.
Chômeur pour motif autre qu'économique : — Au bout de 6 mois d'affiliation (1).  — Au bout de 12 mois d'affiliation.  — Au bout de 24 mois d'affiliation.  — Minimum d'indemnisation. — Maximum d'indemnisation.	— Durée maximale d'indemnisation : 36 mois.  — Durée maximale : • 36 mois si vous avez moins de 50 ans. • 60 mois si vous avez plus de 50 ans.  • 60 mois si vous avez plus de 50 ans.  — 90 % du SMIC. — 90 % du salaire brut antérieur.	— Durée maximale d'indemnisation : 21 mois.  — Durée maximale : • 30 mois si vous avez moins de 50 ans. • 45 mois si vous avez plus de 50 ans. — Durée maximale : • 60 mois pour les plus de 50 ans.  — 90 % du SMIC. — 80 % du salaire journalier de référence.	Dès publication du décret pour les chômeurs dont le contrat de travail a été rompu après cette date. A compter du 1 <sup>er</sup> février 1983 pour les allocations dont le contrat a été rompu avant cette date.  Dès publication si rupture postérieure à la date, à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1983 pour ceux dont le contrat a été rompu avant.
Chômeur licencié pour raison économique. • Minimum.  • Durée et montant de l'allocation spéciale.	• 90 % du SMIC.  1 <sup>er</sup> trim., 75 % ou 65 % + 32,46 F 2 <sup>e</sup> trim., 70 % ou 60 % + 32,46 F 3 <sup>e</sup> trim., 65 % ou 55 % + 32,46 F 4 <sup>e</sup> trim., 60 % ou 50 % + 32,46 F	• 80 % du salaire de référence (pas moins de 90 % du SMIC). • 1 <sup>er</sup> trim., 65 % + 34,05 F • 2 <sup>e</sup> trim., 60 % + 34,05 F Au-delà du 2 <sup>e</sup> trimestre, versement de l'allocation de base. Suppression du plancher par rapport au salaire de référence.	Dès publication pour les chômeurs dont le contrat a été rompu après cette date, à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1983 pour ceux dont le contrat a été rompu avant.

	Situation actuelle	Situation nouvelle	Date d'application
<p>Chômeurs âgés de longue durée (allocation de fin de droit).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Montant.</li> <li>• Durée.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 021 F par mois.</li> <li>• Allocation de fin de droit versée pendant 15 mois pour les chômeurs de plus de 55 ans avec dans certains cas des prolongations permettant à 60 ans la prise en charge par la garantie de ressources.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 043 F par mois pour les chômeurs de plus de 55 ans ayant au moins 10 ans de salariat.</li> <li>• Allocation de fin de droit maintenue pour les chômeurs de 57 ans et 6 mois ou plus jusqu'à 60 ans ou au-delà s'ils n'ont pas 37,5 annuités de cotisations à l'assurance-vieillesse.</li> </ul>	1 <sup>er</sup> janvier 1983.
Salaire de référence.	— 3 derniers mois.	<p>— 12 derniers mois pour les préretraités.</p> <p>— 6 derniers mois pour les autres allocataires.</p>	S'applique aux personnes dont la rupture du contrat est postérieure à la publication.
Age limite de versement des allocations.	65 ans et 3 mois.	65 ans.	Dès publication du décret.
Allocataire âgé de plus de 60 ans.	Mise en préretraite.	Arrêt des allocations pour ceux qui ont 37,5 annuités de cotisations à l'assurance-vieillesse qui partent en retraite.	1 <sup>er</sup> avril 1983.
<b>PRÉRETRAITÉS</b>	70 % du salaire brut de référence dans la limite de quatre fois le plafond de la Sécurité sociale.	65 % du salaire de référence dans la limite du plafond de la Sécurité sociale et à 50 % du salaire pour la part de la rémunération excédant le plafond. Toutes les personnes qui sont actuellement en préretraite verront leurs droits maintenus jusqu'à 65 ans (soit 70 % du salaire brut).	<p>Au 1<sup>er</sup> janvier 1983, sauf pour les catégories suivantes, qui bénéficieront des taux actuels (70 % du salaire brut).</p> <p>— Les bénéficiaires de la garantie de ressources, du Fonds national de l'emploi ou de la convention sociale de la sidérurgie à la date du 31 décembre 1982.</p> <p>— Les salariés ayant notifié leur démission ou ayant été licenciés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1983 pour bénéficier de la garantie de ressources.</p> <p>— Les salariés qui démissionnent avant le 1<sup>er</sup> avril 1983 dans le cadre d'un contrat de solidarité conclu avant le 31 décembre 1982 ou licenciés avant cette date dans le cadre d'une convention F.N.E.</p>
<b>REVALORISATION</b>	Le conseil d'administration de l'UNEDIC avait décidé de revaloriser le salaire de référence de 4,6 % au 1 <sup>er</sup> novembre 1982.	— La revalorisation du 1 <sup>er</sup> novembre est ramenée à 1,6 %.	Au 1 <sup>er</sup> avril 1983 (mais le décret ne le mentionne plus), l'ensemble des allocations seront revalorisées de 4 %.
<b>CHOMEUR RADIÉ DE L'A.N.P.E.</b>	L'article 45 de la convention de 1979 autorise l'UNEDIC à indemniser des chômeurs radiés de l'A.N.P.E. soit pour refus de formation, soit pour refus de deux emplois sans motif légitime.	Seuls seront indemnisés les chômeurs qui n'auront pas été radiés de l'A.N.P.E.	Dès publication du décret.

(1) Le salarié doit avoir appartenu pendant au moins 6 mois à une ou plusieurs entreprises au cours des 12 mois précédant la rupture du contrat de travail.