

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Jean BÉRANGER,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Bernard Lemarié, Victor Robini, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Paul Bénard, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean Boyer, Louis Boyer, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Paul Kauss, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Marc Plantegenest, Raymond Poirier, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1726 et annexes, 1735 (annexes n° 1 et 4), 1736 (tomes VII et VIII) et in-8° 458.

Sénat : 61 et 62 (annexe n° 1) (1983-1984).

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
I. — Un chômage encore contenu	7
A. — Une stabilisation à moins de 10 % de la population active	7
1. La mesure du chômage	7
2. Les comparaisons étrangères	9
B. — Des perspectives d'aggravation inquiétantes	11
1. La forte progression du chômage partiel	11
2. L'allongement de la durée moyenne du chômage	11
3. La dégradation de l'emploi salarié	12
4. La nécessité d'une politique industrielle	12
II. — L'assurance chômage : le tournant de l'institution ?	14
A. — Le coût de l'indemnisation du chômage	14
1. Les crédits budgétaires prévus pour 1984	14
2. Une situation financière qui reste détériorée	14
3. L'évolution des ressources	16
B. — Les causes du déficit et l'évolution des sources de financement	16
1. Le poids des préretraites	17
2. L'accroissement du nombre des chômeurs de longue durée	18
C. — Les conséquences du déficit	18
1. Une remise en cause du principe du paritarisme ?	19
2. L'avenir du régime de l'assurance chômage	20
III. — La politique de l'emploi menée par le Gouvernement : des mesures correctrices dont les effets arrivent à leur terme	22
A. — Le partage du travail : de l'abandon des formules de préretraite à la réduction du temps de travail	22
1. Les cessations anticipées d'activité	22
a) Les effectifs concernés par les diverses formules	23
b) Les effets sur l'emploi	23
c) Le bilan global des contrats de solidarité préretraite	23
2. La réduction du temps de travail	25
a) Les contrats de solidarité : des créations d'emplois encore limitées	25
b) Les effets de la réduction de la durée du travail sur l'emploi ..	26

	Pages
B. — <i>Un fonctionnement plus satisfaisant du marché du travail : vers un véritable service public de l'emploi</i>	27
1. Les résultats de l'A.N.P.E. en 1982 et au premier semestre 1983 ..	27
2. Les critiques dirigées contre l'A.N.P.E.	31
3. Vers un véritable service public de l'emploi	31
C. — <i>Les autres mesures en faveur de l'emploi</i>	33
1. Les contrats emploi-formation	33
2. Les aides aux chômeurs créateurs d'entreprise	33
3. Les emplois d'initiative locale	34
IV. — L'évolution des relations du travail	35
A. — <i>La mise en place des lois relatives aux nouveaux droits des salariés</i> ..	35
1. La loi du 4 août 1982 et la mise en œuvre du droit d'expression des salariés	35
2. La loi du 28 octobre 1982 et la mise en œuvre des comités de groupe	36
B. — <i>La quasi-stagnation des moyens des services extérieurs du travail et de l'emploi</i>	36
V. — Trois composantes de l'emploi	37
A. — <i>La situation démographique de la France</i>	37
1. L'évolution démographique récente	37
2. Les naissances d'origine étrangère	38
3. La baisse de la natalité	39
4. Les comparaisons internationales	41
B. — <i>L'action du ministère chargé des Droits de la femme</i>	43
1. L'emploi et la formation	43
2. L'information des femmes en matière d'emploi et de formation	44
3. La mise en œuvre de la loi sur l'égalité professionnelle	45
C. — <i>Les travailleurs étrangers</i>	45
1. La lutte contre l'immigration illégale	45
2. La part des étrangers dans les principales branches d'activité	47
3. La part des étrangers dans les effectifs des demandeurs d'emploi et des chômeurs indemnisés	47
Conclusion	49

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme il est de règle, votre commission des Affaires sociales est amenée à formuler un avis sur les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 1984 en ce qui concerne le budget du Travail et de l'Emploi.

Son Rapporteur ne développera pas une analyse excessivement pointilliste des crédits prévus, en augmentation de 19,3 % sur ceux de 1983, mais il tentera, comme il le fait depuis plusieurs années, de relever au travers de l'évolution des masses budgétaires considérables qui sont en jeu, le poids et l'influence des interventions publiques sur la situation de l'emploi.

Cette situation fait l'objet d'une appréciation différente selon les uns et les autres ; il importe d'essayer de la situer par rapport à celle de nos voisins et de tenter de l'appréhender dans le temps.

Les actions menées en faveur de l'emploi doivent également faire l'objet d'un examen sans complaisance et les résultats obtenus, d'une appréciation sereine, compte tenu de leur coût et des conséquences qu'elles induisent.

L'examen des crédits du Travail sera aussi l'occasion de faire le point sur les relations du travail dans un contexte législatif, réglementaire et conventionnel qui a été sensiblement modifié depuis deux ans.

Il conviendra enfin, comme il est de règle, de consacrer quelques développements à la situation démographique de la France, qui déterminera d'une manière décisive dans les années à venir l'importance de notre population active, d'examiner l'action du ministère des Droits de la femme en faveur de l'emploi féminin, et enfin, de faire le point sur la situation des travailleurs étrangers.

**LES PRINCIPAUX CHIFFRES DU BUDGET DU TRAVAIL
ET DE L'EMPLOI EN 1984**

(En millions de francs.)

Rubriques budgétaires	Dotations 1983	Dotations 1984	Variations 1984/1983	
			En valeur absolue	En valeur relative
Fonds national de chômage :				
— chapitres 46-71, 46-72	30.257,90	32.430,22	+ 2.172,32	+ 7,2
<i>dont</i> : subvention à l'U.N.E.D.I.C.	(29.145,00)	(31.561,00)	+ 2.416,00	+ 8,3
chômage partiel	(875,32)	(579,32)	— 296,00	— 33,8
Application de l'article 56 C.E.C.A. :				
— chapitre 44-72	1.862,30	1.905,38	+ 43,08	+ 2,3
<i>dont</i> : 2 ^e convention sociale de la sidérurgie	(1.839,84)	(1.882,92)	+ 43,08	+ 2,3
Fonds national de l'emploi :				
— chapitre 44-74	4.994,32	9.904,63	+ 4.910,31	+ 98,3
<i>dont</i> : chômage partiel	(428,40)	(268,15)	— 160,25	— 37,4
contrat emploi-formation	(1.780,00)	(2.399,91)	+ 619,91	+ 34,8
formations conventionnées	(101,94)	(347,21)	+ 245,27	+ 240,6
contrats de solidarité	(2.440,00)	(5.709,64)	+ 3.269,64	+ 134,0
aides de secours exceptionnel	(207,00)	(1.125,75)	+ 918,75	+ 443,8
Emplois d'initiative locale :				
— chapitre 44-76	239,00	216,00	— 23,00	— 9,6
Agence nationale pour l'emploi :				
— chapitre 36-71	1.697,88	2.029,51	+ 331,63	+ 19,5
Formation professionnelle des adultes :				
— chapitre 43-71	2.355,57	75,60	— 2.279,97	— 96,8
<i>dont</i> : A.F.P.A.	(2.288,33)	»	— 2.288,33	»
Reclassement des travailleurs handicapés :				
— chapitre 44-71	1.831,12	2.160,40	+ 329,28	+ 18,0
<i>dont</i> : garantie de ressources	(1.783,36)	(2.073,68)	+ 290,32	+ 16,3
Formation syndicale et formation des conseillers prud'hommes :				
— chapitre 44-73 (partie)	56,37	59,86	+ 3,49	+ 6,2
A.N.A.C.T. : chapitre 36-72 (partie)	16,46	19,29	+ 2,83	+ 17,2
Organismes de recherche (I.N.E.D. - C.E.E. - C.E.R.E.Q.) :				
— chapitres 36-61 (partie), 66-72 (partie) :				
— chapitre 66-71 (partie) :				
C.P.	60,26	65,14	+ 4,88	+ 8,1
Institut national du travail :				
— chapitre 36-61 (partie)	16,21	16,96	+ 0,75	+ 4,6
Formation professionnelle des adultes :				
— chapitre 66-71 (partie)				
A.P.	2,97	3,65	+ 0,68	+ 23,0
C.P.	2,94	3,65	+ 0,71	+ 24,0
Agence nationale pour l'emploi :				
— chapitre 66-72 (partie) :				
A.P.	43,73	89,36	+ 45,63	+ 104,3
C.P.	38,75	70,00	+ 31,25	+ 80,6
Amélioration des conditions de travail :				
— chapitre 66-72 (partie) :				
C.P.	22,89	20,60	— 2,29	— 10,0
A.P.	14,50	20,00	+ 5,50	+ 37,9

A.P. : autorisations de programme. C.P. : crédits de paiement.

A.N.A.C.T. : Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

I.N.E.D. : Institut national d'études démographiques.

C.E.E. : Centre d'études de l'emploi.

C.E.R.E.Q. : Centre d'études et de recherche sur les qualifications.

I. — UN CHOMAGE ENCORE CONTENU

En dépit des polémiques entretenues sur la fiabilité de notre appareil statistique, les chiffres officiels publiés depuis plusieurs mois concordent : la progression du chômage reste encore enrayée et son niveau supporte avantageusement la comparaison avec celui de nos voisins et partenaires industriels.

Cependant, des signes inquiétants apparaissent qui témoignent d'une certaine fragilité de la stabilisation constatée.

A cet égard, la nature des actions menées ne doit pas faire illusion ; dans un pays où l'initiative individuelle et les impératifs de la concurrence restent les règles du jeu économique, une politique de l'emploi initiée par l'Etat ne saurait se substituer aux lois du marché et au fonctionnement régulier de notre économie.

L'investissement, le développement industriel et la croissance constituent à terme les seuls facteurs susceptibles de réduire le chômage à un taux supportable pour la collectivité.

A. — La stabilisation du nombre des demandeurs d'emploi à moins de 10 % de la population active.

1. *La mesure du chômage.*

Le nombre des demandeurs d'emploi s'élevait ainsi, à la fin du mois de septembre 1983, à 2.087.400 en données brutes et à 2.033.200 en données corrigées des variations saisonnières.

Ces chiffres sont en hausse de 7,9 % par rapport au mois d'août pour les données brutes et en légère baisse de 0,1 % pour les données corrigées.

Ils témoignent également d'une réduction du nombre des chômeurs, en données brutes comme en données corrigées, de 0,6 % pour les douze derniers mois, soit 11.800 demandeurs d'emploi en moins.

Si l'on ne peut parler de renversement de tendance puisque le chômage a encore augmenté de 0,9 % pendant le premier semestre de 1983, il convient de rappeler que l'année 1982 a enregistré la

progression relative du nombre des demandeurs d'emploi la plus faible depuis six ans.

La comparaison des effectifs des demandeurs d'emploi (1), sur une période longue, fait apparaître encore plus clairement la stabilisation intervenue pour la troisième année consécutive :

1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
460.600	723.400	1.009.700	1.036.900	1.148.300	1.328.300	1.468.900	1.632.000	2.014.400	2.131.400	2.087.400

La ventilation de ces demandes d'emploi, selon le sexe, l'âge et la qualification des demandeurs, est la suivante :

Demandes d'emploi en fin de mois selon le sexe et l'âge Septembre 1983		Numéro de ligne	Moins de 25 ans	De 25 ans à 49 ans	De 50 ans à 59 ans	De 60 ans et plus	Ensemble
Hommes	{ Nombre	1	402.578	447.752	166.046	34.705	1.051.081
	{ Pourcentage ...	2	38,3	42,6	15,8	3,3	100,0
Femmes	{ Nombre	3	516.284	387.826	108.811	23.444	1.036.365
	{ Pourcentage ...	4	49,8	37,4	10,5	2,3	100,0
Ensemble	{ Nombre	5	918.862	835.578	274.857	58.149	2.087.446
	{ Pourcentage ...	6	44,0	40,0	13,2	2,8	100,0
Part des femmes dans la tranche d'âge		7	56,2	46,4	39,6	40,3	49,6

(1) En données brutes, à la fin du mois de décembre et à la fin du mois de septembre pour 1983.

Demandes d'emploi en fin de mois selon la qualification des demandeurs	Numéro de ligne	1982 Septembre	1983		Variation en pourcentage par rapport :		
			Août	Septembre	au mois précédent	au même mois de l'année précédente	
Manœuvres	Nombre	15	175.980	162.376	168.180	+ 3,6	4,4
	Pourcentage ...	16	8,5	8,5	8,2		
Ouvriers spécialisés	Nombre	17	346.196	327.292	342.050	+ 4,5	
	Pourcentage ...	18	16,7	17,2	16,6		
Ouvriers qualifiés	Nombre	19	470.111	460.218	492.826	+ 7,1	+ 4,8
	Pourcentage ...	20	22,7	24,1	24,0		
Employés non qualifiés	Nombre	21	353.284	308.134	344.823	+ 11,9	2,4
	Pourcentage ...	22	17,1	16,2	16,8		
Employés qualifiés	Nombre	23	591.797	527.881	581.513	+ 10,2	1,7
	Pourcentage ...	24	28,6	27,7	28,3		
Agents de maîtrise, techniciens	Nombre	25	65.710	61.364	65.917	+ 7,4	+ 0,3
	Pourcentage ...	26	3,2	3,2	3,2		
Cadres	Nombre	27	68.038	60.443	62.023	+ 2,6	- 8,8
	Pourcentage ...	28	3,3	3,2	3,0		
Total des demandes ventilées	Nombre	29	2.071.116	1.907.708	2.057.332	+ 7,8	- 0,7
	Pourcentage ...	30	100,0	100,0	100,0		
Demandes non ventilées		31	28.120	26.279	30.114	*	*
Ensemble		32	2.099.236	1.933.987	2.087.446	+ 7,9	- 0,6

2. Les comparaisons étrangères.

Ces chiffres apparaissent encourageants si on les rapporte à ceux de nos principaux voisins et partenaires industrialisés qui ne sont parvenus, pour aucun d'entre eux, à maîtriser et à contenir avec la même efficacité la progression du nombre de leurs demandeurs d'emploi.

Tant par le nombre des chômeurs rapportés à la population active que par l'évolution du chômage constatée au cours des douze derniers mois, notre pays apparaît ainsi en position favorable comme le montre le tableau ci-après.

Alors que la France a su contenir la progression du nombre de ses demandeurs d'emploi, on constate l'envolée du chômage chez plusieurs de ses partenaires européens, quelle que soit la nature de leur gestion économique.

**LE CHOMAGE DANS LES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE,
AUX ÉTATS-UNIS ET AU JAPON**

	France	R.F.A.	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg	Royaume- Uni	Irlande	Danemark	Europe des Neuf	Etats- Unis (*)	Japon (*)
Demandeurs d'emploi au 30 juin 1983 (en milliers)	1.877,7	2.126,6	2.680,3	792,7	545,1	2,1	2.983,9	189,1	227,0	11.424,5	12.259,0	1.663,0
Taux de progression annuelle (juin 1983/juin 1982) (en pourcentage)	+ 0,6	+ 28,9	+ 15,4	+ 25,3	+ 11,2	+ 24,8	+ 7,7	+ 25,4	+ 12,8	+ 13,3	+ 19,2	+ 20,8
Taux de chômage au 30 juin 1983	8,2	7,9	11,9	14,2	13,4	1,3	11,5	14,9	8,5	10,2	11,0	2,9
Evolution sur un an du taux de chômage (en nombre)	»	+ 1,8	+ 1,6	+ 2,9	+ 1,4	+ 0,2	+ 0,8	+ 3,0	+ 0,9	+ 1,2	+ 1,7	+ 0,5

(*) Statistiques relatives au premier trimestre 1983.

Source : Eurostat pour les pays de la Communauté européenne. O.C.D.E. pour Etats-Unis et Japon.

Ces résultats satisfaisants doivent cependant être nuancés et la stabilisation constatée en France depuis deux années risque d'être fragile comme en témoignent plusieurs indices inquiétants.

B. — Des perspectives d'aggravation inquiétantes.

Celles-ci résultent notamment de la progression rapide du chômage partiel, de l'allongement de la durée moyenne du chômage et de la dégradation de l'emploi salarié qui paraît être appelée à s'accélérer dans les mois à venir.

1. *La forte progression du chômage partiel.*

Celui-ci progresse rapidement depuis le début de 1983 ; le nombre de journées indemnisables a enregistré une hausse de 53 % de juillet 1982 à juillet 1983 et a connu une forte poussée pendant l'été 1983 (11 % en juillet et 11,3 % en août).

Cette forte progression succède à un moindre recours au chômage partiel par les employeurs en 1981 et 1982 du fait de l'abaissement de la durée du travail à trente-neuf heures.

Les branches professionnelles traditionnelles sont les plus touchées (mécanique, textile, métaux, chimie...) et le chômage partiel vise pour les deux tiers les établissements de plus de deux cents salariés.

2. *L'allongement de la durée moyenne du chômage.*

Cette durée moyenne tend à augmenter comme le révèlent les chiffres suivants établis au mois d'août de chaque année :

- 1981 : 280 jours.
- 1982 : 310 jours.
- 1983 : 294 jours pour les hommes.
327 jours pour les femmes.

Ce phénomène est confirmé lorsque l'on observe les statistiques du chômage de longue durée, qui tend également à augmenter notamment pour les jeunes :

- le tiers des effectifs des chômeurs de longue durée est constitué de jeunes de moins de vingt-cinq ans ;
- 72 % des chômeurs de longue durée de dix-huit à vingt-cinq ans sont des femmes.

3. La dégradation de l'emploi salarié.

Si en 1982, du fait des créations d'emplois publics, le niveau global de l'emploi salarié est resté stable, cette stabilisation s'est accompagnée d'une dégradation de l'emploi industriel qui s'est poursuivie comme en 1981, alors que l'emploi tertiaire s'est au contraire bien comporté.

C'est ainsi que les effectifs des secteurs marchands non agricoles, évalués par l'I.N.S.E.E. à partir de l'enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre, ont baissé de 0,2 % au deuxième trimestre 1983. Cette baisse prolonge la tendance observée les trimestres précédents (— 0,3 % au quatrième trimestre 1982, — 0,5 % au premier trimestre 1983). Sur un an, les effectifs salariés ont diminué de 1,0 %.

L'ensemble des secteurs de l'industrie est touché par la diminution de l'emploi (— 2,3 % sur un an), mais celle-ci est plus marquée dans les industries des biens intermédiaires (— 0,6 % au deuxième trimestre et — 3,6 % sur un an).

La diminution des effectifs est toujours très importante dans le bâtiment et le génie civil. La baisse est de 1,4 % au deuxième trimestre et de 4,8 % sur un an, soit près de 70.000 emplois perdus.

Après la baisse du premier trimestre, les secteurs du tertiaire marchand enregistrent une hausse de 0,2 % du nombre de leurs salariés. Sur un an, l'emploi augmente de 0,7 % dans ces secteurs. La hausse est beaucoup plus nette dans les assurances et les organismes financiers (respectivement + 2,0 % et 2,4 %) que dans les commerces (+ 0,5 %) et les services marchands (+ 0,4 %).

Les perspectives préoccupantes annoncées par l'I.N.S.E.E. pour les années à venir confirment cette tendance à la dégradation de l'emploi salarié.

Deux des principaux moyens de la politique menée en faveur de l'emploi seraient alors relativement impuissants pour résorber cette poussée du chômage : en effet, l'insertion professionnelle des jeunes et les contrats de solidarité ne suffiraient pas à remédier à des suppressions d'emplois touchant des pans entiers de l'industrie traditionnelle (sidérurgie, automobile...) dont certains licenciements massifs avaient été différés.

4. La nécessité d'une politique industrielle pour conforter durablement l'emploi.

La politique de lutte contre le chômage a consisté principalement à corriger les effets du ralentissement des investissements et

de l'embauche dans la situation économique déprimée constatée depuis plusieurs années. Ses effets ont été indéniables pendant les deux dernières années et ont permis de contenir le chômage dans des limites considérées comme supportables.

Il reste cependant que les effets des mesures prises contre le chômage depuis deux ans et demi arrivent à leur terme, et qu'une vigoureuse relance de la politique industrielle s'impose désormais dans des créneaux porteurs et créateurs d'emplois.

Celle-ci devra relayer les créations d'emplois publics, les départs anticipés en préretraite, la réduction de la durée du travail, toutes mesures qui, si elles se trouvaient prolongées au-delà du nécessaire, finiraient par détériorer trop profondément la compétitivité de notre économie.

II. — L'ASSURANCE CHOMAGE : LE TOURNANT DE L'INSTITUTION ?

A. — Le coût de l'indemnisation du chômage.

Le coût de l'indemnisation du chômage ne fait que refléter la gravité de la crise de l'emploi.

1. *Les crédits budgétaires prévus pour 1984.*

La subvention à l'U.N.E.D.I.C., versée par le Fonds national de chômage, s'élève à 31,5 milliards de francs pour 1984, soit une progression de 8,3 % par rapport à 1983.

Cette augmentation de 2,4 milliards de francs résulte d'une évolution 1984/1983 du point U.N.E.D.I.C. de plus de 6 % et d'une augmentation du nombre de journées indemnisées de 5,5 % ; force est de s'interroger sur le réalisme de cette hypothèse de relatif plafonnement du chômage pour l'année à venir. Votre Commission espère qu'il ne sera pas nécessaire d'abonder les crédits d'indemnisation prévus pour 1984 en cours d'année.

Il convient de rappeler, à cet égard, que la progression de la subvention de l'Etat à l'U.N.E.D.I.C. qui représente le tiers du financement de l'assurance chômage a atteint plus de 33 % entre 1982 et 1983.

2. *Une situation financière qui reste détériorée.*

En dépit des mesures d'économies décidées fin 1982 et qui ont porté sur les cotisations et les prestations de l'assurance chômage, la poursuite de la détérioration financière du régime constatée depuis 1980 se poursuit.

a) *Un élargissement des cotisations.*

A deux reprises, les cotisations des employeurs et des salariés au régime de l'assurance chômage ont été réajustées : le décret du 4 novembre 1982 a porté à 3,48 % la part patronale et à 1,32 % la part salariale ; le décret du 3 juin 1983, à titre exceptionnel et

provisoire, a porté ces contributions respectivement à 4,08 % et à 1,72 %.

En outre, la loi du 4 novembre 1982, instituant une contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % sur les rémunérations des fonctionnaires et agents publics non affiliés à l'U.N.E.D.I.C., a élargi l'assiette du régime.

Le produit de cette contribution n'a pas été négligeable, puisque plus de 1,8 milliard de francs ont été recouverts dans les quatre premiers mois de sa mise en place.

b) Les économies réalisées sur les prestations servies.

Parallèlement, le Gouvernement a mis en place un dispositif sévère tendant à réaliser des économies sur les prestations servies par le régime d'assurance chômage.

Le décret du 24 novembre 1982, en réduisant notamment le taux et la durée de versement des prestations, en rendant plus strictes les conditions d'affiliation au régime, en instituant des délais de carence et surtout en réduisant le montant de la préretraite garantie de ressources, avait pour ambition de rétablir l'équilibre de l'U.N.E.D.I.C. tout en préservant les droits acquis.

Ce décret a cependant suscité les protestations de nombreux préretraités qui voyaient là une atteinte à leurs droits ; il a été accompagné de nombreuses circulaires d'application prises par l'U.N.E.D.I.C. qui n'ont que tardivement mis fin à une confusion certaine entre les A.S.S.E.D.I.C. et les bénéficiaires.

c) Le déficit attendu pour 1983.

En dépit des économies réalisées, la détérioration financière de l'assurance chômage constatée depuis 1980 se poursuit.

Il convient de rappeler les ressources exceptionnelles déjà utilisées au cours des années passées : recours à l'emprunt en 1981 et transfert en 1982 à l'U.N.E.D.I.C. de la majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu.

Sans le dispositif d'économies prévu par le décret du 24 novembre 1982, le déficit du régime aurait été de 6,7 milliards de francs en 1982 et de l'ordre de 26 milliards de francs en 1983.

Ce déficit devrait se situer pour 1983 aux alentours de 4,4 milliards de francs auquel il convient d'ajouter celui de 1982, soit au total 10 à 11 milliards de francs.

En outre, l'U.N.E.D.I.C. devra rembourser en 1984, l'emprunt contracté en 1981 et supporter les frais financiers résultant de ses insuffisances de trésorerie.

3. L'évolution des ressources de l'assurance chômage.

Depuis 1979, les ressources du régime progressent à un rythme inférieur à celui des dépenses et leur structure évolue sensiblement.

Alors que la part des cotisations a décliné jusqu'en 1982, la part des transferts de l'Etat est passée de 24,3 % des ressources totales en 1980 à 36 % en 1982 et même à près de 45 % si l'on prend en compte la majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu.

La cotisation des salariés augmente dans le même temps puisqu'elle passe de 15,5 % à 17,6 % des ressources, tandis que les cotisations des employeurs se réduisent de 58,4 % à 43,9 %.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'ASSURANCE CHOMAGE

	1979	1980	1981	1982	1983 Estimation
<i>Cotisations :</i>					
— employeurs	69,2	58,4	48,3	42,9	43,9
— salariés	17,3	15,5	14,7	10,9	17,6
	86,5	73,9	63	53,8	61,5
<i>Etat (1)</i>	12	24,3	35,4	(1) 44,6	32,7
<i>Autres ressources (2)</i>	1,5	1,8	1,6	1,6	5,8
	100	100	100	100	100

(1) Y compris majoration exceptionnelle d'impôt sur le revenu en 1982.

(2) Y compris contribution de solidarité.

B. — Les causes du déficit et l'évolution des sources de financement.

La dégradation de l'emploi a été constante depuis la réforme du système d'assurance chômage intervenue en 1979. Elle s'est traduite par une croissance rapide des allocations versées aux chômeurs et surtout par un développement des formules de préretraite qui passent de 1979 à 1983, de 25,4 % à 40 % du total des prestations.

1. *Le poids des préretraites.*

Le coût de la garantie de ressources, qui a été supprimée le 1^{er} avril 1983 avec l'entrée en vigueur de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans, et le poids des contrats de solidarité préretraite pèsent aujourd'hui lourdement sur le régime de l'assurance chômage et vont peser encore pendant de longues années sur les finances de l'Etat et de l'U.N.E.D.I.C. participant ainsi au déficit de ce dernier.

a) *Le coût de la garantie de ressources.*

Il convient d'abord de rappeler que le coût de la garantie de ressources est passé de 3,1 milliards de francs en 1979 à 21,3 milliards de francs en 1982 et a donc été multiplié par sept.

En dépit de sa suppression intervenue par voie législative au début de 1983, les préretraités percevant une garantie de ressources en cours (à 70 % du salaire brut pour ceux qui l'ont obtenue avant le décret du 24 novembre 1982 et à 65 % du salaire brut pour ceux qui l'ont obtenue après) constitueront une charge lentement décroissante sur les finances de l'U.N.E.D.I.C. pour les dix années à venir :

— le coût annuel de la garantie de ressources « 1979 » représentera ainsi 26,7 milliards de francs en 1984, 22 milliards de francs en 1986, 8,8 milliards de francs en 1990 et encore 2,1 milliards de francs en 1992 (prévisions établies en francs 1983) ;

— le coût annuel de la garantie de ressources « 1982 » qui ne bénéficient qu'aux préretraités ayant cessé leur activité professionnelle entre le 24 novembre 1982 et le 31 mars 1983 sera de 0,9 milliard de francs en 1984, un milliard de francs en 1986, 400 millions de francs en 1990 et 200 millions de francs en 1992.

b) *Le coût des contrats de solidarité.*

Aux termes de l'ordonnance du 16 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité, les charges afférentes aux départs en préretraite correspondants sont supportées par l'U.N.E.D.I.C. et par l'Etat.

Alors que les charges de l'U.N.E.D.I.C. ne s'étaient élevées pour ces contrats qu'à 610 millions de francs en 1982, celles-ci sont passées à plus de 2,5 milliards de francs pour le seul premier semestre de 1983 et devraient représenter pour l'ensemble de l'année 1983 environ 7 milliards de francs pour l'U.N.E.D.I.C. et 3 milliards de francs pour l'Etat.

En dépit des effets indéniables que ces formules ont exercé sur la réduction du chômage, leur coût élevé et durable qui vient d'être rappelé montre clairement que le développement de ces mesures devait se trouver freiné et que la réduction du temps de travail devait, dans le cadre d'une politique de l'emploi, se substituer à ces formules de préretraite coûteuses qui, en définitive, n'ont pas entraîné toutes les conséquences attendues en matière de créations d'emplois, nombre d'entreprises ayant assaini leur trésorerie en ne remplaçant pas les départs.

2. L'accroissement du nombre des chômeurs de longue durée.

Le décret du 24 novembre 1982 avait principalement pour objet de réduire les durées d'indemnisation des chômeurs et de renforcer les conditions d'attribution des allocations de chômage.

Ces mesures d'économies sévères se sont traduites par un accroissement important des « fins de droits » qui ont épuisé leurs droits à l'allocation de base et des bénéficiaires de l'aide de secours exceptionnel (A.S.E.) qui ont épuisé tout droit à indemnisation.

Les effectifs des bénéficiaires de l'allocation de fin de droit ont ainsi doublé en un an et atteignent aujourd'hui 250.000 personnes.

S'agissant de l'A.S.E., créée par une convention du 24 février 1981, celle-ci est financée par le budget de l'Etat et attribuée pour une durée de six mois ; le nombre de ses bénéficiaires sera multiplié par trois entre la fin de 1981 et la fin de 1983 et devrait atteindre à cette date près de 22.500 personnes.

Son coût a été plus que multiplié par deux entre 1981 et 1982 et a atteint 200 millions de francs, l'indemnisation à ce titre représentant déjà plus de 131 millions de francs pour le premier semestre de 1983.

Il convient donc de relever la progression inquiétante de cette aide, au cours des derniers mois, qui témoigne d'un changement de nature du chômage.

Prenant acte de cette évolution, le projet de budget pour 1984 prévoit une dotation correspondante de 1,125 milliard de francs, cinq fois et demie plus importante que la dotation de 1982.

C. — Les conséquences du déficit de l'assurance chômage.

Le déficit de l'assurance chômage risque de se traduire par une remise en cause du principe du paritarisme du régime et d'hypothéquer l'avenir de ce dernier.

1. Une remise en cause du paritarisme du régime ?

a) Du fait de la part prise par le financement de l'Etat.

Force est de constater le rôle croissant qu'est appelé à jouer l'Etat dans le financement d'un régime qui reste en droit géré paritairement par les partenaires sociaux.

Cependant, ce paritarisme risque rapidement d'être vidé de sa substance si l'Etat, compte tenu de sa part de financement — et comme l'y autorise la loi de 1979 —, est de plus en plus conduit à intervenir dans le fonctionnement du régime, notamment avec l'augmentation des taux de cotisations et la limitation des prestations résultant du décret du 24 novembre 1982.

b) Du fait de certaines anomalies de gestion dénoncées par la Cour des comptes.

L'intervention de l'Etat risque, en outre, d'apparaître justifiée lorsque l'on constate certaines anomalies dans le fonctionnement du système de l'assurance chômage : à cet égard, le dernier rapport de la Cour des comptes se montre sévère pour l'U.N.E.D.I.C., en estimant notamment que le système se caractérise par un « cadre réglementaire largement inadapté » et que « des anomalies subsistent dans la réglementation de l'assurance chômage » qui laisse la porte ouverte à un certain laxisme dans son fonctionnement (faux chômeurs, déclarations de revenus anormalement élevées, contrats de travail de complaisance, arrangements familiaux, travail clandestin...).

La Cour constate également un manque de rigueur et d'efficacité pour l'attribution des aides complémentaires, des aides à la création d'entreprise et des indemnités de formation.

Elle dénonce en outre le caractère contestable des modalités de gestion des A.S.S.E.D.I.C., notamment en matière de recouvrement des cotisations, et estime « qu'il n'est pas admissible que les moyens affectés à la solidarité envers les travailleurs privés d'emploi soient réduits par une insuffisante maîtrise des coûts de gestion ».

La Cour des comptes dénonce enfin des lacunes graves dans le contrôle exercé sur les demandeurs d'emploi.

Votre Commission considère, pour sa part, tant par l'importance des crédits en cause (3 % du P.I.B. en 1982) que par la mission de service public de l'U.N.E.D.I.C. et des A.S.S.E.D.I.C., que l'administration devrait se doter de moyens juridiques pour mettre en échec de telles fraudes et que ces organismes doivent, au titre de gestionnaires d'un service public, pouvoir bénéficier, comme les

caisses de Sécurité sociale, des prérogatives adaptées, notamment en matière de recouvrement et, corrélativement, être soumises aux mêmes tutelles administratives et financières.

Cet effort de rigueur éviterait une mise en cause éventuelle du système de l'assurance chômage et permettrait de conserver une gestion paritaire à laquelle tous les partenaires sociaux sont attachés et intéressés, selon d'ailleurs des modalités qui seront définies à l'issue des négociations en cours.

2. L'avenir du régime de l'assurance chômage.

Il convient de rappeler qu'à l'issue d'une longue négociation menée sur la réforme du régime, les partenaires sociaux se sont séparés le 19 novembre 1982, sur un constat d'échec, après que le C.N.P.F. ait dénoncé la convention de 1958 et que le Gouvernement ait été autorisé à intervenir par décret pour assurer le fonctionnement de l'assurance chômage.

Si la convention de 1958 et ses textes d'application sont en vigueur jusqu'au 31 décembre 1983, il ne reste que quelques semaines aux partenaires sociaux pour s'accorder sur les modalités de gestion d'un régime dont le paritarisme devrait s'accommoder d'une gestion rénovée.

Au terme des dernières séances de négociation, le C.N.P.F. proposait d'abord de distinguer dans le régime l'assurance qui relèverait des partenaires sociaux et l'assistance qui relèverait de l'Etat et ensuite, de supprimer l'allocation spéciale pour licenciement économique. La C.G.C. approuve cette distinction, tandis que F.O. et la C.F.D.T. formulent des contre-propositions tendant à éviter que les partenaires soient exclus de la gestion d'une partie de l'assurance chômage.

La C.G.T. s'oppose, pour sa part, aux mesures préconisées par le C.N.P.F. qui visent « à réduire les droits des chômeurs » tandis que la C.F.T.C. s'interroge sur l'effort financier que l'Etat est prêt à consentir et insiste sur le sort des chômeurs de plus de cinquante-cinq ans.

Votre Commission se gardera d'arbitrer entre ces diverses positions. Elle observe cependant que le système distinguant l'assurance de la solidarité peut être rapprochée du système existant avant 1979 lorsque coexistaient l'aide publique, d'un montant dérisoire, et l'assurance chômage gérée par les partenaires sociaux.

Elle constate cependant que la dérive du système et notamment le coût des prestations qui ne relèvent plus directement du

chômage (primo-demandeurs, préretraités et « fin de droits ») conduisent les partenaires sociaux à gérer des fonds considérables.

Un système tripartite, associant les partenaires sociaux et renforçant la tutelle administrative et financière de l'Etat, constituerait peut-être une solution qui préserverait les prérogatives naturelles des uns et les responsabilités du principal bailleur qu'est l'Etat.

III. — LA POLITIQUE DE L'EMPLOI MENÉE PAR LE GOUVERNEMENT : DES MESURES CORRECTRICES DONT LES EFFETS ARRIVENT A LEUR TERME

Sous des vocables divers, la politique menée par le Gouvernement depuis deux ans et demi en faveur de l'emploi, privilégie deux axes principaux : partager le travail notamment par la réduction de sa durée et assurer une meilleure adaptation entre les offres et les demandes de travail en suscitant la création d'un véritable service public de l'emploi.

L'ère des créations massives d'emplois publics semble, en effet, révolue et aux formules de cessation anticipée d'activité est aujourd'hui préférée une réduction et un aménagement du temps de travail à partir de procédures négociées et décentralisées.

Si la formation professionnelle et les formules d'insertion professionnelle des jeunes se réclament également de cette politique de l'emploi, leur examen relève pour l'essentiel d'un autre budget, et ne seront donc qu'évoquées.

Enfin, les mesures ponctuelles telles que création d'emplois d'initiative locale et aides aux chômeurs créateurs d'entreprises ne feront l'objet que de courts développements.

A. — Le partage du travail : de l'abandon des préretraites à la réduction du temps de travail.

1. *Les cessations anticipées d'activité : des mesures coûteuses qui ont épuisé leurs effets en matière de créations d'emplois.*

Il convient de rappeler rapidement les diverses formules de cessation anticipée d'activité et de recenser les effectifs concernés par celles-ci.

Rappelons, en outre, que la loi du 6 juillet 1983 a supprimé la garantie de ressources-licenciement et que la garantie de ressources-démission de nature contractuelle est arrivée à son terme le 31 mars 1983.

Ne subsistent donc que les préretraites à partir de cinquante-cinq ans, soit au titre des contrats de solidarité, soit au titre de conventions F.N.E. passées entre l'Etat et les entreprises.

a) *Les effectifs concernés par les diverses formules.*

• *Les conventions F.N.E.* ont bénéficié à 68.083 personnes en 1982, et à moins de 40.000 personnes en 1983.

• 28.409 *contrats de solidarité « préretraite-démission »* ont été signés en 1982 avec les entreprises et seulement 272 au premier semestre de 1983 ; l'allocation servie au titre de cette formule bénéficiait à la fin de juillet 1983 à 171.478 personnes, soit 23 % des salariés entre cinquante-cinq et cinquante-neuf ans.

• Les bénéficiaires de la garantie de ressources-licenciement (G.R.L.) étaient 205.200 en mars 1983 et ceux de la garantie de ressources-démission (G.R.D.) étaient 225.000 à la même date.

• Les effectifs de la G.R.L. et de la G.R.D. qui se voient appliquer les taux et la durée d'indemnisation prévus par le décret du 24 novembre 1982 étaient respectivement de 3.400 et de 800 en 1983.

b) *Les effets sur l'emploi.*

La signature des contrats de solidarité comportant une clause de préretraite-démission a eu incontestablement des effets positifs en matière d'emploi.

Ils ont en effet permis d'éviter des licenciements, et ils comportent pour l'employeur l'obligation de remplacer le salarié démissionnaire.

C'est ainsi, qu'à la fin de 1982, compte tenu des délais existant entre le départ et l'embauche, pour 80.000 départs, avaient déjà été réalisées 55.000 embauches.

c) *Le bilan global des contrats de solidarité préretraite.*

En 1982, 29.542 contrats de solidarité ont été signés, dont 28.887 avec des entreprises et 655 avec des collectivités locales.

— 28.409 contrats avec les entreprises comportent une clause relative à la préretraite-démission et concernent 306.934 bénéficiaires potentiels.

— 1.173 contrats avec les entreprises comportent une clause relative à la préretraite progressive, et concernent 8.220 bénéficiaires potentiels.

— 453 contrats avec les collectivités locales portent sur la cessation anticipée d'activité et concernent 3.628 bénéficiaires potentiels.

Au cours du premier semestre 1983, 2.877 contrats ont été signés dont 2.681 avec des entreprises et 196 avec des collectivités locales.

— 2.572 contrats avec les entreprises comportent une clause relative à la préretraite-démission et concernent 9.339 bénéficiaires potentiels.

— 80 contrats avec les entreprises comportent une clause relative à la préretraite progressive et concernent 245 bénéficiaires potentiels.

— 148 contrats avec les collectivités locales portent sur la cessation anticipée d'activité et concernent 818 bénéficiaires potentiels.

Le nombre réel d'embauches liées à la réduction de la durée du travail, et ouvrant droit aux exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, s'est élevé à 2.154 dans les entreprises en 1982 et à 847 au premier semestre 1983 (pour les collectivités locales, 7.276 en 1982 et 1.291 au premier semestre 1983).

Au 30 juin 1983, le nombre de bénéficiaires de l'allocation conventionnelle de solidarité s'élevait à 165.134 et le nombre de dossiers déposés (qui donne une indication du nombre réel des départs) à 178.445.

En ce qui concerne la préretraite progressive, le nombre d'allocataires s'élevait à 815 et le nombre de dossiers déposés à 1.200.

— *Les caractéristiques des entreprises signataires.*

L'étude des contrats signés au cours des trois premiers trimestres de 1982 permet de constater que 37 % des entreprises signataires relèvent du secteur industriel (le bâtiment étant toutefois peu représenté en raison de la conjoncture difficile) alors que ce secteur ne représente que 14,5 % de l'ensemble des établissements.

Cette prépondérance a surtout été marquée au premier semestre, et concerne essentiellement les contrats préretraite.

En ce qui concerne la réduction de la durée du travail, c'est dans le tertiaire que la majorité des contrats ont été conclus : 64,2 % contre 28,8 % dans l'industrie.

— *Les caractéristiques des bénéficiaires.*

L'âge moyen des bénéficiaires de la préretraite est de 57 ans et trois mois.

La proportion des femmes parmi les allocataires est à peu près semblable à celle observée dans la population salariée âgée de cinquante-cinq - cinquante-neuf ans (soit près de 56 %).

Le niveau de qualification des bénéficiaires est plus élevé que pour la moyenne des chômeurs indemnisés, ce qui s'explique en partie par le fait que les intéressés ont des âges correspondant à des fins de carrière.

Parmi les allocataires en mars 1983, la répartition par qualification s'effectuait comme suit :

- manœuvres et O.S. : 17,4 % (contre 23,3 % chez les chômeurs indemnisés de même âge) ;
- ouvriers qualifiés : 29,2 % ;
- employés : 31,9 % ;
- cadres et agents de maîtrise : 21,5 % (contre 16,5 % chez les chômeurs indemnisés de même âge).

2. *La réduction du temps de travail : un démarrage laborieux pour les contrats de solidarité et une correction des objectifs initialement prévus.*

A une réduction massive générale et uniforme de la durée du travail prônée, il y a deux ans, et devant aboutir aux trente-cinq heures hebdomadaires en 1985, s'est substitué un objectif plus modeste : parvenir à une réduction et à un aménagement à partir de procédures négociées et décentralisées.

Dans le même temps, les contrats de solidarité tendant à réduire la durée du travail, connaissent une naissance difficile.

a) *Les contrats de solidarité « réduction du temps de travail » : des créations d'emplois encore limitées.*

Alors qu'en 1982, près de 30.000 contrats de solidarité avaient été signés, la formule tendant à une réduction de la durée du travail n'avait été prévue que dans 736 contrats (347 avec les entreprises et 389 avec les collectivités locales).

Au cours du premier semestre 1983, sur 2.877 contrats signés, dont 2.681 avec des entreprises et 196 avec des collectivités locales, la formule de réduction de la durée du travail, ouvrant droit à

exonération totale ou partielle des cotisations patronales de sécurité sociale, est prévue dans 75 contrats avec les collectivités locales. Elle touche 7.433 agents. Le nombre d'embauches prévues est de 676.

62 contrats relatifs à la réduction de la durée du travail ont été conclus avec des entreprises, pour la plupart en application des nouvelles dispositions, plus avantageuses, résultant du décret du 16 décembre 1982 instituant une aide à la réduction concertée de la durée du travail en vue de l'amélioration de l'emploi (1.000 F par heure de réduction et par salaire concerné).

Ces contrats concernent au total 32.505 salariés et prévoient 1.100 embauches.

Les nouveaux contrats de solidarité relatifs à la réduction de la durée du travail connaissent également un démarrage assez lent en raison de la longueur des négociations concernant la réduction du temps de travail et l'organisation du travail.

Cependant, le caractère plus incitatif de l'aide instituée par le décret et l'arrêté du 16 décembre 1982 et l'effet d'entraînement des contrats déjà signés en font une formule qui devrait devenir attractive pour les entreprises.

Les crédits ouverts pour cette mesure en 1983 s'élèvent à 382 millions de francs, et ceux prévus pour 1984 à 1,170 milliard de francs.

b) Les effets de la réduction de la durée du travail sur l'emploi : des résultats limités et la recherche d'une formule plus efficace.

— *Des résultats limités.*

L'ensemble des mesures prises en faveur de la réduction de la durée du travail ont abouti en deux ans et demi à une baisse réelle de 2,5 % de celle-ci.

En plus des effets des contrats de solidarité spécifiques déjà examinés, le passage de la durée légale à trente-neuf heures hebdomadaires et l'institution de la cinquième semaine de congés payés ont permis, selon une étude réalisée par la Direction de la prévision, de créer ou de maintenir 70.000 emplois.

Si ces résultats peuvent prêter à discussion, ils sont plutôt le fait des grandes entreprises du secteur industriel et des services en développement pratiquant déjà des horaires inférieurs à la moyenne nationale avant la signature d'un contrat de solidarité.

Il reste que cette dernière formule n'a concerné en 1982 que 285 entreprises et 52.920 salariés du secteur privé contre plus de 121.000 agents des collectivités locales. Une nouvelle formule plus efficace s'imposait donc.

— *Une nouvelle formule de réduction du temps de travail.*

Celle-ci résulte du décret du 16 décembre 1982 qui consiste en l'attribution pendant trois ans d'une aide proportionnelle à l'importance de la réduction effectuée et à l'effectif concerné dans l'entreprise ; elle est également subordonnée à l'engagement de l'employeur de maintenir ou d'améliorer la situation de l'emploi, compte tenu de la situation de la branche professionnelle dont relève l'activité de son entreprise.

Le Gouvernement estime que cette mesure devrait permettre de créer ou de sauvegarder 120.000 emplois en 1983 et en 1984, à la condition que les modalités de la compensation salariale retenue, la réorganisation du processus de production et l'évolution des salaires permettent de préserver la compétitivité des entreprises concernées.

Votre Commission considère que la compensation salariale intégrale serait de nature à hypothéquer gravement la compétitivité des entreprises françaises et donc d'avoir à terme des effets négatifs sur l'emploi tant qu'une réduction concertée portant sur la réduction de la durée du travail ne sera pas réalisée à l'échelon européen.

**B. — Un fonctionnement plus satisfaisant du marché du travail :
vers un véritable service public de l'emploi.**

Outre les actions réalisées en faveur de la formation professionnelle et de l'insertion des jeunes qui relèvent d'un autre budget et qui constituent l'une des pièces essentielles du dispositif mis en place contre le chômage, la recherche d'une meilleure adaptation des offres et des demandes constitue également un volet important de la politique de l'emploi.

Annoncée depuis plusieurs années, la constitution d'un véritable service public de l'emploi enregistre enfin ses premières réalisations, mais souffre des critiques dirigées contre l'une de ses principales composantes, c'est-à-dire l'A.N.P.E.

*1. L'activité de l'A.N.P.E. en 1982
et au premier semestre de 1983.*

Les critiques dirigées contre l'A.N.P.E. doivent d'abord être précédées d'une analyse détaillée de son activité.

— *L'année 1982* a été marquée, au niveau des flux, par un ralentissement régulier de la croissance de la demande enregistrée,

une nette amélioration du nombre d'offres enregistrées et du nombre de placements.

Toutefois, les demandes non satisfaites en fin de mois ont continué de croître, bien que plus lentement, se maintenant au-dessus des deux millions de demandeurs (en moyenne mensuelle) et rendant difficile la prospection des offres d'emploi et leur bon écoulement face aux charges issues de la masse de demandes.

En 1982, 3.902.677 demandes d'emploi ont été enregistrées, soit une augmentation nettement plus faible qu'en 1981 (3 % au lieu de 9 %). Ces demandes sont pour 86 % d'entre elles des demandes d'emploi durables à temps plein.

Les services de l'Agence ont assuré, en moyenne chaque mois, la gestion opérationnelle de 2.007.809 demandes en instance, contre 1.772.901 en 1981, ce qui représente d'une année sur l'autre, une augmentation de ses charges de 13 %.

Cette augmentation de stocks plus rapide que celle des flux indique que l'ancienneté moyenne des demandes continue à s'allonger : entre 260 et 280 jours selon les trimestres, soit 7 % de plus que l'année précédente.

Les offres d'emploi déposées à l'Agence par les entreprises en 1982 ont été de 1.318.973, soit une augmentation de près de 11 % sur 1981. Dans cet ensemble, la proportion des emplois durables à temps plein reste la même avec 57 % alors que celle des emplois saisonniers ou temporaires augmente légèrement (31 % au lieu de 29,7 %). L'écoulement des offres d'emploi est en net retrait, puisqu'en moyenne mensuelle le nombre d'offres non satisfaites a progressé de 26,8 % en un an. Le nombre de visites en entreprises réalisées par les agents de l'A.N.P.E. pour la prospection des offres a accusé également une baisse importante (— 18,7 %) passant de 655.601 en 1981 à 532.866 visites.

Dans ce contexte difficile en raison de la pression de la demande et des charges qui en découlent, le nombre de placements a cependant progressé (+ 6,8 %) pour atteindre 787.339 personnes.

Le délai moyen de placement, exprimé en jours, continue à augmenter et de façon plus nette en 1982 qu'en 1981 :

— le délai moyen de 1981 (78,75 jours) avait augmenté de 1,3 % en un an ;

— le délai moyen de 1982 (92,5 jours) a augmenté de 17,5 % en un an.

Cet allongement du délai moyen de placement s'est surtout manifesté au cours des deux premiers trimestres de 1982 (+ 24 %), l'augmentation n'étant plus que de 8 % au dernier trimestre.

Au mois de décembre 1982, 27 % des offres enregistrées venaient des contrats de solidarité mais celles-ci se révèlent plus lentes à satisfaire. Ainsi, fin décembre 1982, l'ensemble des offres enregistrées des trois derniers mois étaient satisfaites à 77 %, alors que les offres provenant des contrats de solidarité n'étaient satisfaites qu'à 51 %. Les principales raisons de ce décalage tiennent à la procédure utilisée : les entreprises ont notifié à l'Agence les postes à pourvoir mais ont généralement utilisé les délais prescrits par les dispositions réglementaires pour recruter. En outre, dans le cas des offres à postes multiples pour un même bassin d'emploi, les placements ne sont signalés qu'avec le dernier poste pourvu. Enfin, les procédures de sélection sont plus rigoureuses pour des emplois rares ou très qualifiés : la plupart des entreprises ont, par le biais des contrats de solidarité renouvelé les structures et les qualifications de leurs emplois.

L'A.N.P.E., au cours des deux dernières années, a procédé à une analyse des besoins, notamment des demandeurs d'emploi, afin de mieux adapter ses modes d'intervention et mettre en place des moyens visant à favoriser leur réinsertion professionnelle : accueil amélioré, évaluation des capacités professionnelles, sessions techniques d'aide à la recherche d'emploi, session d'aide à l'orientation approfondie, réception systématique des demandeurs atteignant leur quatrième ou treizième mois d'ancienneté d'inscription..., etc.

Ces moyens ont été mis en place, dans un premier temps, à titre expérimental dans le réseau des unités pilotes et à l'occasion de la mise en œuvre du programme gouvernemental en faveur des chômeurs de longue durée.

Ces outils qui sont progressivement intégrés au cours du deuxième semestre 1983 aux modes d'intervention permanents de l'établissement reposeront sur un réseau faisant appel à d'autres organismes, spécialement l'A.F.P.A. et l'Éducation nationale.

Les activités de conseil et d'information recensées au cours de l'année 1982 révèlent, dans leur ensemble, une certaine stabilité :

- les conseils professionnels ont augmenté de 1,1 % ;
- les informations professionnelles ont diminué de 12 % au profit des informations collectives (+ 8,5 %).

Il faut noter que ces chiffres ne rendent compte que partiellement de l'ensemble des activités des conseillers et des chargés d'information du fait de la diversification de leurs tâches. C'est ainsi qu'ils ont dû assurer le rôle de correspondants de stages pour les 35.000 stages organisés pour les jeunes de dix-huit à vingt et un ans et qu'au cours du second semestre 1982, la participation de l'Agence aux permanences d'accueil pour les seize-dix-huit ans et aux mis-

sions locales représente 10.820 journées de travail assurées à 70 % par les conseillers professionnels. De même, l'opération pour les « chômeurs de longue durée », lancée en septembre 1982, s'est traduite pour ces mêmes agents en sessions d'orientation ou de technique de recherche d'emploi.

— *Les résultats d'activité de l'agence au premier semestre 1983.*

Les données concernant le premier semestre 1983 paraissent confirmer la stabilisation de la demande malgré une légère détérioration pour les deux derniers mois de ce semestre :

— cumul des demandes enregistrées au 30 juin 1983 : + 2 % au lieu de + 5 % en juin 1982 ;

— moyenne mensuelle des demandes non satisfaites : augmentation de 2,4 % sur la moyenne du premier semestre 1982, alors qu'elle était de 17,9 % un an auparavant et de 13,3 % pour l'ensemble de l'année.

En revanche, les données relatives aux offres d'emploi font apparaître une détérioration de la situation de l'emploi et votre Commission tient à le souligner :

— cumul des offres enregistrées au 30 juin 1983 : — 8 % au lieu de + 10,3 % en juin 1982 ;

— moyenne mensuelle des offres non satisfaites : augmentation de + 28 % sur la moyenne du premier semestre 1982 alors qu'elle était de 3 % un an auparavant.

En ce qui concerne les placements réalisés par l'Agence, les nouvelles données statistiques disponibles fournissent des chiffres d'offres et de demandes placées. Les comparaisons établies relèvent une baisse de 10,7 % sur le premier semestre 1982 pour l'ensemble des placements.

Par contre, le délai moyen de placement des deux premiers trimestres 1983 est légèrement plus court qu'en 1982.

Les visites de prospection, comme les activités de conseil et d'information, sont à rapprocher des campagnes menées au cours de ces deux derniers semestres auprès des demandeurs ayant plus d'une année d'inscription à l'A.N.P.E. L'opération dite « chômeurs de longue durée », qui s'est achevée au 31 mars, a nécessité la réception de 300.000 demandeurs. L'opération « quatrième et treizième mois », expérimentée en mai et juin relaie la première campagne et tente un effort de prévention pour réduire cette ancienneté de la demande.

2. Les critiques dirigées contre l'A.N.P.E.

Avec des crédits prévus pour 1984 de 2,029 milliards de francs, soit une progression de près de 20 % par rapport à 1983, l'A.N.P.E. devrait pouvoir se doter de moyens satisfaisants pour assurer le développement de ses fonctions.

On peut cependant s'interroger sur l'opportunité de renforcer dans de telles proportions, à hauteur de 460 emplois administratifs, les moyens en personnel de l'agence, même si 420 de ces emplois ont pour objectif de parvenir à une généralisation des entretiens personnalisés avec les demandeurs d'emploi.

Il convient en effet de se demander si une plus grande efficacité de l'A.N.P.E. ne pourrait être recherchée par d'autres moyens, notamment par une plus grande déconcentration, l'allègement des procédures administratives et le renforcement de ses moyens informatiques, ceci afin de décharger les personnels des tâches statistiques et les affecter plus directement à la prospection et au placement des demandeurs d'emploi.

Il convient de noter également que les coûts de gestion de l'Agence semblent excessifs à certains et que des reports de crédits interviennent trop fréquemment.

Enfin, la technique du pointage des demandeurs d'emploi apparaît peu satisfaisante même si une formule de substitution semble difficile à mettre en place.

Faisant écho aux critiques sévères portées par la Cour des comptes, votre commission des Finances a repris l'essentiel de celles-ci et proposé de supprimer les crédits destinés à la création des emplois nouveaux dans les services de l'A.N.P.E.

Votre Commission, sans aller jusque-là, estime cependant nécessaire de procéder à un réexamen des tâches de l'agence et de renforcer les contrôles au plan local.

Ceci apparaît d'autant plus nécessaire que l'Agence doit se trouver associée à un véritable service public de l'emploi et jouer un rôle important pour le suivi des chômeurs de longue durée.

3. Vers un véritable service public de l'emploi.

Le développement de ce service public constitue l'une des priorités du IX^e Plan affirmée dans un sous-programme du P.P.E. n° 6.

Ses objectifs consistent principalement à faciliter l'accès à l'emploi des chômeurs, à rendre un service mieux adapté aux entre-

prises dans la recherche et la gestion de leur main-d'œuvre et à prendre en compte le mouvement général de décentralisation et l'extension des responsabilités économiques et sociales des régions sur le plan de l'emploi.

Ceci implique une coordination des services, leur renforcement et une déconcentration des instruments concourant à la politique de l'emploi au plan local.

a) *La collaboration avec l'A.F.P.A.*

Dans cette perspective, une convention a été passée entre l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. en juin 1982 qui institue une collaboration étroite entre les deux institutions, notamment en ce qui concerne l'accès aux stages de formation et devrait permettre d'assurer un suivi et un placement des stagiaires. Cette convention a été régionalisée par 22 avenants précisant les modalités d'application de cette collaboration pour chaque région.

b) *La liaison avec l'U.N.E.D.I.C.*

Dans le même temps, l'informatisation des composantes du service public de l'emploi doit être accélérée, notamment pour assurer le suivi du demandeur d'emploi et le traitement des demandes ; une liaison avec les A.S.S.E.D.I.C. apparaît à cet égard indispensable pour les agences locales de l'emploi.

L'établissement d'un fichier commun entre l'A.N.P.E. et l'U.N.E.D.I.C. est apparu nécessaire pour appréhender et actualiser la situation des demandeurs d'emploi dès leur inscription à l'Agence ; celui-ci a donné lieu à la signature d'une convention entre les deux institutions le 20 juin 1983.



A terme, l'information, l'orientation et l'évaluation des demandeurs d'emploi devront être intégrées dans un même processus qui associera les organismes intéressés : A.N.P.E., A.S.S.E.D.I.C., A.F.P.A., centres de formation, d'orientation et établissements d'enseignement.

Votre Commission estime qu'il importe que chacune de ces composantes dispose des moyens et des compétences pour jouer son rôle et que l'A.N.P.E. doit, par une réorientation de ses tâches et une rationalisation de ses méthodes, jouer un rôle décisif dans le fonctionnement de ce service public de l'emploi.

C. — Les autres mesures en faveur de l'emploi.

Les aides à la création d'entreprises, les emplois d'initiative locale et surtout les contrats emploi-formation constituent les autres mesures de soutien à l'emploi, qui coexistent avec les grandes actions de la politique menée contre le chômage.

1. Les contrats emploi-formation.

Ceux-ci bénéficient d'une dotation de près de 2,4 milliards de francs pour 1984, au titre du F.N.E. et enregistrent une progression de leurs crédits de près de 35 % par rapport à 1983.

En une année, de juillet 1982 à juillet 1983, près de 80.000 de ces contrats qui se caractérisent par ailleurs par un taux de maintien dans l'emploi très satisfaisant ont été signés.

Deux décrets du 19 mai 1983 ont par ailleurs modifié leur régime et précisé les modalités de l'aide de l'Etat : outre le contrat emploi-formation qui peut désormais bénéficier dans certaines limites aux jeunes de plus de vingt-six ans, ces textes ont mis en place les *contrats emploi-orientation* à destination des jeunes dépourvus de qualification, pour une durée de quatre mois, et les *contrats emploi-adaptation* qui doivent bénéficier aux jeunes demandeurs d'emploi déjà qualifiés et qui sont assortis d'une garantie minimale d'emploi d'un an.

Votre Commission considère que ces contrats complètent heureusement les mesures prises en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans et qui se caractérisent par un taux de maintien dans les entreprises également satisfaisant (50 %).

2. Les aides aux chômeurs créateurs d'entreprise.

Ces aides résultent des lois du 3 février 1979 et du 22 décembre 1980 qui prévoient au bénéfice des intéressés, en un seul versement, l'attribution des indemnités de chômage et le maintien pendant six mois de la couverture sociale du créateur d'entreprise.

38.340 personnes auraient bénéficié de ces aides en 1982 pour 757 millions de francs de crédits engagés par l'U.N.E.D.I.C., notamment dans les hypothèses de création ou de reprise d'entreprises en difficulté par les salariés sous une forme coopérative.

Il est permis cependant de s'interroger sur les effets induits de ces aides en matière d'emploi, du fait que ces entreprises créées restent en majorité individuelles.

Le futur projet de loi instituant un congé pour la création d'entreprise pourrait relancer la portée de ces textes.

3. Les emplois d'initiative locale (E.I.L.)

Ceux-ci bénéficient d'une dotation de 216 millions de francs dans les crédits prévus pour 1984 qui apparaissent en diminution de 9,6 % par rapport à 1983.

L'aide à la création d'E.I.L. résulte du décret du 26 octobre 1981 et son montant a été porté à 40.000 F par emploi durable créé à plein temps depuis le mois de mars 1983. A noter que cette aide ne peut désormais plus être accordée aux collectivités locales, ce qui est fort regrettable.

LE BILAN DES E.I.L.

(En millions de francs.)

	Emplois créés	Crédits affectés
1981	5.000	60
1982	10.000	390
1983	5.000	239

Compte tenu du décalage observé entre l'octroi de la prime et la date d'embauche, 14.000 emplois avaient été effectivement créés au milieu de l'année 1983, dont près de la moitié par des collectivités locales.

Votre Commission ne peut que remarquer et regretter que les activités économiques ne représentent que 11,8 % des emplois créés et que la moitié de ceux-ci sont des emplois administratifs ou socio-culturels.

IV. — L'ÉVOLUTION DES RELATIONS DU TRAVAIL

Outre l'examen des crédits de l'Emploi, votre Commission a également en charge l'examen des crédits du Travail, ce qui lui donne compétence pour formuler un avis sur l'évolution des relations du travail au cours de l'année écoulée.

Celle-ci se caractérise notamment par la mise en œuvre des lois dites Auroux relatives aux nouveaux droits des salariés qui devrait se réaliser sous le contrôle des services extérieurs du travail et de l'emploi.

Sur ce point, votre Commission ne peut que constater que l'évolution des crédits de fonctionnement de ces services ne répond pas aux besoins nouveaux.

A. — La mise en place des lois relatives aux nouveaux droits des salariés.

L'application des « lois Auroux » devrait nécessiter la publication d'une trentaine de textes d'application de nature réglementaire ou de circulaires qui sont loin d'avoir tous été pris.

Il est cependant possible d'établir un bilan de quelques dispositions caractéristiques prévues par deux des quatre lois Auroux.

1. *La loi du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise.*

S'agissant du *droit d'expression* fixé par l'article 8 de la loi, un bilan établi au 15 septembre 1983 fait apparaître que 95 % des entreprises concernées ont engagé des négociations et que 2.030 accords ont été conclus.

La majorité des accords prévoient trois à six heures de crédit d'heures annuel pour chaque salarié, et l'encadrement est chargé d'assurer l'animation des groupes d'expression dans les trois quarts des cas.

Enfin, les entreprises nationalisées paraissent jouer un rôle pilote dans la mise en œuvre du droit d'expression.

2. La loi du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel.

Ce texte comportait de nombreuses innovations dont les délégués de site et les comités de groupe.

S'agissant de cette première institution, si certaines demandes ont été formulées auprès des services extérieurs du travail dans le secteur du commerce et des chantiers, aucune statistique n'a été à ce jour publiée.

S'agissant des comités de groupe, un décret du 8 janvier 1983 est intervenu qui fixe le nombre maximum des représentants des salariés.

A ce jour, 27 accords ont été signés notamment dans les groupes industriels nationalisés et 18 négociations sont en cours.

Ces accords prévoient d'une façon générale des dispositions plus favorables que la loi, ce dont il convient de se féliciter.

B. — La quasi-stagnation des moyens des services extérieurs du travail et de l'emploi.

Votre Commission a relevé dans le budget examiné une quasi-stagnation des moyens des services extérieurs du travail et de l'emploi qui ne bénéficieront pas de créations nouvelles de postes en 1984, et dont les crédits de fonctionnement ne progressent que de 3 % par rapport à 1983.

Ceci lui est apparu paradoxal alors que la législation du travail a été profondément remaniée par le vote des lois Auroux sur les nouveaux droits des salariés et que l'inspection du travail, notamment, se trouve en conséquence chargée d'attributions nouvelles tendant à assurer et contrôler la mise en œuvre de ces nouveaux droits.

Dans le même temps, les directions départementales du travail et de l'emploi par lesquelles transitent l'essentiel des aides en matière d'emploi (allocations du F.N.E., contrats emploi-formation...) ne voient pas leurs moyens renforcés, notamment pour leurs crédits de fonctionnement, à la hauteur du développement de leurs tâches.

Votre Commission ne peut donc que manifester son inquiétude quant à l'évolution des moyens dont dispose une administration souvent critiquée, mais indispensable à une application satisfaisante du droit du travail.

V. — TROIS COMPOSANTES DE L'EMPLOI : LA DÉMOGRAPHIE, LE TRAVAIL FÉMININ ET LES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS

Comme il est de règle, votre Commission consacrera quelques développements à trois éléments importants pour apprécier la situation de l'emploi : la situation démographique de la France qui, outre ses aspects familiaux, conditionne l'importance de la population active pour les années à venir, la situation de l'emploi féminin à travers l'action menée par le ministre chargé des Droits des femmes et enfin, l'évolution de l'emploi des travailleurs étrangers.

A. — La situation démographique de la France.

1. *L'évolution démographique récente.*

La population résidant en France métropolitaine, était, au 4 mars 1982, de l'ordre de 54.335.000 habitants, incluant les étrangers résidant en France, mais excluant les nationaux résidant dans les départements et territoires d'outre-mer ou à l'étranger. La population étrangère est un peu inférieure à 4 millions de personnes ; la population des départements d'outre-mer représente 1.252.000 habitants ; celle des territoires d'outre-mer environ 300.000 habitants. Au 1^{er} janvier 1982, 2.029.556 Français résidant à l'étranger étaient immatriculés dans nos consulats.

L'année 1982 marque peu de changements dans le mouvement naturel de la population :

— les naissances sont en léger retrait (798.000 contre 806.000 en 1981), tout comme les décès (543.000 contre 555.000) ce qui conduit à un accroissement naturel de la population de 255.000 personnes ;

— au vu des premiers résultats du recensement de 1982, et sur la base de la période 1975-1982, il semble se dégager un solde migratoire positif d'une valeur annuelle moyenne de l'ordre de 30.000 à 40.000 personnes ;

— le nombre des naturalisations s'est élevé en 1982 à 34.400 et celui des déclarations acquisitives à 19.630.

Plusieurs points importants de l'évolution récente peuvent être soulignés :

— l'espérance de vie à la naissance parvient à un niveau jamais atteint en France : 70,8 ans chez les hommes et 78,9 chez les femmes ;

— on observe une nouvelle baisse de la fécondité : l'indice synthétique passe de 1,97 à 1,94 naissances vivantes par femme, mais il reste à peu près stable depuis 1980 au-delà de variations passagères ;

— les mariages sont également en légère diminution ;

— l'augmentation du nombre de divorces se poursuit.

En ce qui concerne la fécondité, on enregistre une croissance ininterrompue des naissances hors mariage, tant en nombre absolu (102.146 en 1982) qu'en pourcentage (12,7 % en 1982 contre 6 % au milieu des années soixante). Cette situation est observée également dans nombre de pays développés, mais reste encore très éloignée de celles de la Suède ou du Danemark, où on observe de 35 % à 40 % de naissances hors mariage. Ces naissances proviennent surtout de couples en cohabitation durable. La part des naissances de parents étrangers est en lente augmentation.

2. Les naissances d'origine étrangère en France.

Les données existantes ne concernent que les naissances légitimes (naissances dans le mariage).

Relèvent de la catégorie des naissances d'origine étrangère :

— celles où les deux parents sont étrangers ;

— celles où un seul parent est étranger.

Pour déterminer la place qu'occupent ces naissances dans l'ensemble des naissances légitimes, il est d'usage de faire intervenir pour moitié les naissances provenant de parents dont un seul est étranger. On parvient de la sorte aux pourcentages suivants :

1970 : 8,4 %.	1976 : 11,1 %.
1971 : 9,0 %.	1977 : 11,2 %.
1972 : 9,2 %.	1978 : 11,4 %.
1973 : 9,6 %.	1979 : 11,4 %.
1974 : 10,4 %.	1980 : 11,3 %.
1975 : 10,8 %.	1981 : 11,8 %.

Après une forte croissance de 1970 à 1975, une nette tendance à la stabilisation s'est manifestée durant la quinquennie suivante.

**PROPORTIONS DE NAISSANCES LÉGITIMES D'ORIGINE ÉTRANGÈRE
SELON LE RANG**

(En pourcentage du total.)

	Première naissance	Deuxième naissance	Troisième naissance	Quatrième naissance	Cinquième naissance	Sixième naissance ou p'us
1977	8,64	9,00	14,52	25,14	35,97	48,09
1978	8,68	9,11	15,00	27,39	39,48	51,88
1979	8,58	9,17	14,04	28,19	41,95	54,22
1980	8,28	8,90	13,96	28,03	44,17	57,18
1981	8,36	9,02	14,14	29,00	45,43	60,93

La part des naissances étrangères croît de façon très sensible avec le rang. Alors que l'ensemble, et pour la période considérée, la part des naissances d'origine étrangère a peu varié, on voit que la part des naissances de rang quatre, cinq, six et au-delà a crû sensiblement (et d'autant plus sensiblement que le rang est élevé). Ainsi, les familles nombreuses qui sont constituées actuellement en France sont de plus en plus des familles dont au moins un des parents est étranger, ce qui témoigne d'une résistance à la baisse de la fécondité plus grande dans ces familles que dans les familles françaises. Toutefois, le poids de ces familles dans l'ensemble de la natalité reste faible. En s'en tenant aux données de l'année 1981, on voit que les naissances de rang six et au-delà constituent 1,7 % de l'ensemble des naissances : mais ce pourcentage se décompose de façon très inégale selon l'origine des parents, les naissances de rang six et au-delà représentant :

- 8,7 % des naissances d'origine étrangère ;
- 0,8 % seulement des naissances d'origine française.

3. La baisse de la natalité.

La France, comme tous les pays industrialisés, connaît depuis 1964 une tendance longue, orientée à la baisse de la natalité.

La situation française reste, certes, meilleure que celle des pays voisins ; certains ont des niveaux de fécondité de 1,4 et 1,5 enfant par femme alors que celui de la France en 1982 a été de 1,94 pour un niveau souhaitable et souhaité de 2,1.

Au cours des années récentes, en France, la chute, plus importante à partir de 1974, s'est poursuivie jusqu'au milieu de 1976 : cette année-là, le nombre de naissances est tombé à 720.000 seule-

ment et le taux de fécondité à 1,83. Puis, après une reprise jusqu'à l'été 1980, un palier a été atteint : 800.000 naissances en 1980, 805.000 en 1981 et 798.000 en 1982.

Le premier semestre de 1983 marque un nouveau et net recul de la natalité, de l'ordre de 6 à 7 %. Le nombre des naissances risque ainsi d'être inférieur à celui de 1982 de 50.000 environ, et le taux de fécondité voisin de plus bas niveau atteint en 1976.

Cette évolution est préoccupante pour l'avenir de notre pays, tant sur le plan démographique, qu'économique et social, mais aussi et plus simplement pour sa capacité d'initiative, de dynamisme et de créativité face aux mutations rapides que connaissent tous les pays. Il est donc essentiel de renverser cette évolution dans le respect de la pleine liberté et la totale responsabilité des familles.

Vouloir agir directement sur les causes de la natalité serait d'ailleurs largement illusoire. Ces causes sont multiples : urbanisation, évolution du mariage, du divorce, maîtrise de la fécondité par la contraception, place et rôle de la femme dans la société notamment. Leurs interactions sont difficiles à cerner et rendent l'action directe sur elles incertaine.

Mais, il faut que tous les enfants désirés puissent naître. Aussi, l'ambition et l'effet de la politique familiale devraient-ils être de créer un environnement favorable à l'accueil de tous les enfants.

La politique familiale ne se limite pas aux prestations. Elle est aussi une politique familiale de l'habitat : des logements suffisamment vastes et confortables pour les familles nombreuses en particulier, un urbanisme mieux adapté aux besoins des enfants. De même, la politique menée en faveur de l'enfance est primordiale ; de nombreuses mesures devraient être mises en œuvre : développement des équipements et services d'accueil et de garde pour les enfants, amélioration des conditions d'hospitalisation des enfants, etc. : toutes visent à mieux accueillir l'enfant et à faciliter la vie des familles.

A cet égard, la responsabilité des collectivités locales, à l'heure de la décentralisation, sera décisive.

Au cours du IX^e Plan, un programme prioritaire aura pour objet « d'assurer un environnement favorable à la famille et à la natalité ».

Trois objectifs principaux sont visés par ce programme :

— rendre le système d'aides à la famille plus efficace, plus simple et plus cohérent, avec un effort plus soutenu en faveur de la petite enfance et des familles nombreuses ;

— favoriser la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, notamment par une amélioration des conditions du congé parental et des services en faveur de la petite enfance ;

— mener une politique plus active d'accueil de l'enfant.

Votre Commission considère que ce programme prioritaire va dans le bon sens et exprime le souhait qu'une véritable politique familiale et de l'enfance, levant les obstacles majeurs qui s'opposent à son développement, soit enfin mise en œuvre et permettent à toutes les familles, quelles que soient leur origine, leur implantation géographique et leur niveau de revenu, d'avoir tous les enfants qu'elles désirent.

4. *Les comparaisons internationales.*

Le tableau ci-après fournit les caractéristiques démographiques des principaux Etats industrialisés.

Ces chiffres doivent être appréciés avec précaution compte tenu de la diversité des sources statistiques utilisées mais permettent de mieux situer l'évolution de la démographie française.

Pays ou entités	Superficie milliers de km ²	Population mi-1983 millions	Taux de natalité pour 1.000 habitants	Taux de mortalité pour 1.000 habitants	Taux de mortalité infantile pour 1.000 naissances	Indice synthétique de fécondité (enfants par femme)	% < 15 ans/ % > 64 ans	Espérance de vie (2 sexes) années	P.N.B./tête dollars
Amérique :									
Argentine	2.767	29,1	24	9	41	2,8	28/9	70	2.560
Chili	757	11,5	22	7	33	2,4	32/6	66	2.560
Uruguay	176	3,0	18	10	34,1	2,8	27/11	70	2.820
Canada	9.976	24,9	15	7	10,4	1,8	23/9	74	11.230
Etats-Unis	9.363	234,2	16	9	11,4	1,8	25/11	74	12.530
Europe (sans U.R.S.S.) :									
Europe du Nord	1.636	82	13	11	11	1,9	20/15	73	9.935
Danemark	43	5,1	10	11	8,0	1,4	20/15	74	12.790
Finlande	337	4,8	13	9	7,6	1,7	23/12	73	10.380
Irlande	70	3,5	21	9	11,2	3,2	31/11	73	5.350
Islande	103	0,2	19	7	7,7	2,5	26/10	76	12.550
Norvège	324	4,1	13	10	8,1	1,7	21/15	75	13.800
Royaume-Uni	244	56,0	13	12	12,1	1,9	20/15	73	8.950
Suède	450	8,3	11	11	7,0	1,6	19/17	73	14.500
Europe de l'Ouest	995	155	12	11	10	1,7	19/1	73	12.704
Allemagne fédérale	249	61,5	10	12	11,6	1,4	17/14	72	13.520
Autriche	81	7,6	13	12	12,6	1,7	19/15	72	10.250
Belgique	31	9,9	13	11	11,7	1,7	19/14	72	11.980
France	547	54,6	15	10	9,6	2,0	22/13	74	12.130
Luxembourg	3	0,4	12	11	11,0	1,6	17/14	72	13.900
Pays-Bas	41	14,4	13	8	8,2	1,6	21/12	74	11.140
Suisse	41	6,5	12	9	9,1	1,5	19/14	75	17.150
Europe de l'Est	990	111	17	11	21	2,2	23/11	71	4.571
Allemagne de l'Est	108	16,7	14	14	12,3	1,9	19/15	72	7.286
Bulgarie	111	8,9	14	11	19,5	2,0	22/12	72	4.413
Hongrie	93	10,7	13	14	20,6	1,9	22/13	70	
Pologne	313	36,6	19	9	20,6	2,3	25/10	71	4.187
Roumanie	237	22,7	18	10	29,3	2,4	26/10	71	2.546
Tchécoslovaquie	128	15,4	16	12	16,8	2,1	24/12	70	5.610
Europe du Sud	1.315	141	14	9	19	1,9	23/12	72	5.385
Albanie	29	2,9	27	7	47	4,2	36/5	69	
Espagne	505	38,4	14	8	10,3	2,0	25/11	73	5.770
Grèce	132	9,9	15	9	17,9	2,3	22/13	73	4.540
Italie	301	56,3	11	10	14,1	1,6	21/14	73	6.830
Malte	»	0,4	15	9	13,1	2,1	25/11	71	3.970
Portugal	92	9,9	16	10	26,0	2,1	25/11	71	2.534
Yougoslavie	256	22,8	17	9	30,6	2,0	24/9	70	2.789
U.R.S.S.	22.402	272	19	10	33	2,3	25/10	70	4.701

Sources : Population et sociétés, juillet-août 1983.

B. — L'action du ministère chargé des Droits de la femme.

L'emploi et la formation des femmes constituent l'axe principal de l'activité du ministère des Droits de la femme pour 1984.

1. L'emploi et la formation.

La mise en œuvre de stages « pilotes » de formation se poursuivra en vue de permettre aux femmes d'accéder, avec les mêmes chances de succès que les hommes, aux nouvelles technologies. Ces actions spécifiques en matière de formation professionnelle constituent l'un des objectifs prioritaires du Gouvernement pour l'accès des femmes à tous les emplois par une qualification adaptée. Le fonctionnement et la rémunération de ces stages sont assumés par le ministère des Droits de la femme.

Ces actions porteuses d'emplois sont sanctionnées par un diplôme reconnu et sont subventionnées en totalité par le Ministère.

Sans se substituer aux autres administrations ayant des organismes de formation sous tutelle, le ministère des Droits de la femme a mis en œuvre des opérations incitatives pour d'autres organismes.

Les principales caractéristiques de ces stages sont les suivantes :

- formations qualifiantes de longue durée préparant à des diplômes d'Etat par unités capitalisables ;
- formations débouchant effectivement sur un emploi ou une qualification complémentaire ;
- stages destinés à des femmes n'ayant aucun diplôme ;
- formations favorisant la mixité des emplois et leur diversification. Les bénéficiaires sont en majorité des femmes seules chefs de famille, demandeuses d'emploi à faible niveau de qualification, ou de milieu défavorisé.

Un effort plus particulier devrait être réalisé en 1984 notamment dans le domaine des formations s'appuyant sur des technologies nouvelles.

Par ailleurs, les travaux menés en collaboration avec l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. seront poursuivis et développés en 1984 en intégrant des femmes dans tous les programmes pour l'emploi notamment en faveur des jeunes :

— efforts, pour que la part des femmes bénéficiaires de ces mesures corresponde à leur part dans la population active (contrats emploi-formation, stages de formation...) ;

— sensibilisation et intervention en faveur de la diversification des choix de formation et d'emploi des femmes ;

— mesures de rattrapage dans certains secteurs afin de favoriser l'égalité des chances (recrutement de femmes dans des actions nouvelles de l'A.F.P.A. préparant à des emplois porteurs d'avenir, accueil des femmes dans les formations de la filière électronique...).

2. L'information des femmes en matière d'emploi et de formation.

Sur le plan national, ont été réalisés une campagne nationale d'information sur l'emploi et l'égalité professionnelle ainsi qu'un guide sur l'emploi et la formation des femmes.

Au niveau local, des crédits ont permis la rémunération d'une conseillère technique dans les missions locales de lutte pour l'emploi, chargée plus spécifiquement de l'orientation des femmes. En 1984, l'action locale sera poursuivie : le nombre des missions locales devrait passer de 60 à 80.

Une campagne sur l'égalité professionnelle a été lancée en octobre 1982 et se poursuivra durant l'année 1983 et le premier semestre 1984.

Les objectifs de la campagne sont les suivants :

— combattre les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes et responsabiliser tous les acteurs sociaux à la nécessité d'agir contre ces inégalités ;

— populariser les moyens et droits nouveaux contenus dans la loi sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;

— intervenir pour orienter les jeunes filles vers l'ensemble des filières de formation, en particulier vers les technologies nouvelles ;

— assurer une bonne qualification professionnelle qui est la meilleure assurance contre le chômage ;

— convaincre qu'il n'existe pas d'emplois interdits aux femmes.

Cette campagne comporte diverses actions (spots, films, affiches, dépliants).

3. *La mise en œuvre de la loi sur l'égalité professionnelle.*

L'année 1984 sera marquée par l'application de toutes les dispositions prévues par cette loi.

Cela-ci consistera d'abord en l'installation du conseil supérieur de l'égalité professionnelle. Succédant au comité du travail féminin, il aura à participer et suivre la politique menée en matière d'égalité professionnelle avec les moyens de fonctionnement correspondants.

L'année 1984 sera marquée par l'élaboration dans les entreprises de plus de trois cents salariés du rapport sur la situation comparée des femmes et des hommes à l'égard de l'emploi.

Enfin, les « contrats pour l'égalité professionnelle », destinés à aider, sur le plan financier, les plans d'égalité professionnelle exemplaires, seront conclus. A cet effet, une somme de 10 millions de francs est inscrite pour 1984.

Pour coordonner l'ensemble de ces travaux, et plus largement, stimuler, informer et faire en sorte que l'ensemble des parties intéressées se saisissent des droits ouverts par la loi sur l'égalité professionnelle, il sera créé à la fin de l'année une mission pour l'égalité professionnelle.

C. — Les travailleurs étrangers.

1. *Le plan de lutte contre l'immigration illégale.*

Le Conseil des ministres du 31 août 1983 a adopté un certain nombre de mesures visant à lutter contre l'immigration illégale.

a) *Le renforcement des contrôles.*

A cet effet, les commissaires de la République sont chargés de :

— renforcer et multiplier les contrôles, en vue de détecter les étrangers en situation irrégulière et notamment s'assurer du départ de ceux auxquels un titre de séjour a été refusé ;

— accélérer la saisine des parquets lorsque des infractions sont constatées. Cela permettra de faire juger plus rapidement par les tribunaux les cas qui peuvent être sanctionnés par des décisions de reconduite à la frontière ;

— accélérer les procédures, afin d'éviter que se prolongent des situations irrégulières souvent préjudiciables aux intéressés eux-mêmes ;

— améliorer les conditions de reconduite à la frontière, dans le respect de la dignité de chacun ; les locaux prévus à cet effet seront améliorés.

b) L'instauration d'une meilleure coopération internationale pour éviter l'entrée en France de clandestins.

— Création d'un diptyque — carte de débarquement à deux volets — dont devront être munis désormais les ressortissants du Maghreb qui permettra de contrôler la durée de séjour des ressortissants de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc.

— Dans le cas des visites à caractère familial ou privé, nécessité de présenter une attestation d'accueil, émanant de la personne chez qui se rend le voyageur.

— Consultation des pays limitrophes notamment dans le cadre de la C.E.E. pour assurer un meilleur contrôle de l'entrée en France des ressortissants de pays tiers.

c) La limitation de l'introduction de la main-d'œuvre saisonnière.

— Limiter en règle générale à six mois les contrats des travailleurs saisonniers étrangers.

— Limiter à six mois en règle générale la période pendant laquelle un employeur peut recourir à des saisonniers étrangers dans un même établissement.

— Augmenter, à partir du 1^{er} novembre 1983, le taux de remboursement forfaitaire versé à l'O.N.I. pour chaque contrat de travail saisonnier étranger selon la durée des contrats :

— moins de deux mois	700 F
— de deux à quatre mois	1.200 F
— de quatre à six mois	1.800 F

d) La lutte contre les trafics de main-d'œuvre.

Celle-ci s'exerce par :

— un renforcement des services chargés de contrôler les employeurs de travailleurs clandestins ;

— un renforcement des services de police notamment à Paris, dans la région Rhône-Alpes et dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

— un renforcement des effectifs de la mission de liaison interministérielle contre les trafics de main-d'œuvre, une antenne décentralisée étant créée pour le Sud-Est ;

— des instructions sont adressées par le ministre de la Justice et aux parquets pour faire pleinement appliquer la loi et renforcer substantiellement les poursuites contre les employeurs ;

— une augmentation de la contribution spéciale due par l'employeur d'un étranger démuné de titre de travail à l'O.N.I. en cas de procès-verbal. Elle passe de 500 à 2.000 fois « le minimum garanti » ;

— une multiplication des contrôles exercés par les U.R.S.S.A.F. et la Mutualité sociale agricole ;

— la création dans les départements prioritaires d'une commission départementale placée sous la responsabilité du commissaire de la République chargée d'assurer la coordination des services concernés (Affaires sociales et Emploi, police, services fiscaux...).

2. La part des travailleurs étrangers dans les principales branches d'activité.

D'après la dernière enquête effectuée en avril 1982, la proportion de salariés occupés dans les établissements d'au moins dix salariés de l'industrie et des services était de 9,2 %, soit une diminution par rapport à la précédente enquête accomplie en octobre 1979, où cette proportion était de 10,2 %.

Le taux le plus élevé concerne le bâtiment et les travaux publics (23,4 %). Par ordre d'importance décroissante, les secteurs suivants sont la construction automobile (15,8 %), les services marchands aux particuliers (12,8 %), le caoutchouc et les matières plastiques (12,4 %), la première transformation de l'acier (12,3 %), la fonderie (12,3 %), les matériaux de construction (12,2 %), etc.

3. La part des travailleurs étrangers dans les effectifs des demandeurs d'emploi et des chômeurs percevant une allocation d'assurance chômage.

Au 31 mars 1983, sur un total de 2.017.092 demandeurs d'emploi, il y avait 255.859 étrangers, soit 12,7 %. Au sein des demandeurs d'emploi âgés de moins de vingt-cinq ans, il y avait 58.631 étrangers sur un effectif total de 797.605, soit 7,4 %. Le chômage des étrangers s'est accru plus fortement que celui des nationaux au cours des dernières années, comme en témoignent les données suivantes :

	Total des demandeurs d'emploi	Dont étrangers	Part des étrangers
Au 31 décembre 1980	1.631.989	163.788	10,0
Au 31 décembre 1981	2.014.392	221.459	11,0
Au 31 décembre 1982	2.131.359	253.057	11,9

En ce qui concerne les demandeurs d'emploi étrangers percevant une allocation d'assurance chômage, les dernières données communiquées par l'U.N.E.D.I.C. remontent au 30 septembre 1982. Sur un total de 1.364.259 bénéficiaires d'une allocation d'assurance chômage (allocation spéciale, de base, forfaitaire et de fin de droits) il y avait 157.435 étrangers, soit 11,5 % de l'ensemble. Un an auparavant, au 30 septembre 1981, il y avait 1.267.310 demandeurs d'emploi indemnisés, dont 159.174 étrangers, soit une proportion de 12,6 %.

••

CONCLUSION

Votre Commission prend acte du caractère volontariste de ce budget qui se traduit, d'une part, par un taux de progression des crédits trois fois supérieur à celui du budget général, et qui comporte d'autre part des éléments positifs qui vont dans le bon sens et qui méritent d'être salués.

Cependant, elle ne peut que constater que le budget du Travail et de l'Emploi apparaît comme un budget dérivé largement dépendant d'une situation économique et d'un niveau de l'emploi détériorés du fait d'une politique inadaptée.

De ce fait, la majorité de votre Commission a estimé qu'elle ne pouvait, en adoptant les crédits proposés, apporter sa caution à une politique générale qu'elle ne saurait approuver.

En conséquence, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption des crédits du Travail et de l'Emploi.