

N° 73
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984.

A V I S

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV
TRAVAIL - EMPLOI

Par M. Louis SOUVET,

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 Amclin, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beudeau, MM. Henri Belccur, Paul Bénard, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Louis Boyer, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, André Diligent, 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 Soldan, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 37), 2366 (tome XIII) et in-8° 683.

Sénat : 68 et 69 (annexe n° 1) (1984-1985).

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

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	5
ANALYSE DES CRÉDITS	7
1. — La stagnation des crédits	7
2. — L'évolution des postes principaux	7
3. — Le redéploiement de certaines actions	9
4. — Les crédits de la section commune	10
I. — Un budget dérivé de la situation de l'emploi et directement dépendant de la montée du chômage	11
A. — Une situation de l'emploi encore détériorée	11
1. — L'évolution récente de l'emploi salarié	11
2. — Les perspectives à moyen terme	13
3. — Les observations de la commission	13
B. — Une montée du chômage qui n'est plus maîtrisée	14
1. — Une stabilisation apparente	14
2. — Vers un chômage d'une autre nature	15
C. — La réforme du régime de l'assurance chômage et ses conséquences pour les demandeurs d'emploi	16
1. — La genèse du nouveau régime : une réforme en deux temps	16
2. — Les chômeurs non indemnisés et la nouvelle pauvreté	22
II. — Les actions en faveur de l'emploi : des mesures coûteuses dont les effets arrivent à leur terme et des dispositifs nouveaux à l'efficacité incertaine	30
A. — La recherche d'un partage du travail : la préférence donnée à la réduction du temps de travail sur les cessations anticipées d'activité	30
1. — La réduction du temps de travail	30
2. — Les cessations anticipées d'activités : des préretraites coûteuses qui ont révélé leurs limites	34
B. — Les autres mesures utilisées dans le cadre de la politique de l'emploi du gouvernement	36
1. — Les emplois d'initiative locale	37
2. — Les comités locaux de l'emploi	39
3. — L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise	40
4. — Le recours au chômage partiel	41
5. — L'utilisation du travail à temps partiel	44

C. — Les dispositifs nouveaux mis en place ou étudiés par le gouvernement en matière d'emploi	45
1. — Le plan d'accompagnement des mutations industrielles du 8 février 1984	45
2. — Les initiatives pour l'emploi du 26 septembre 1984	47
3. — L'assouplissement de certaines dispositions contraignantes du droit du travail	49
D. — Vers un fonctionnement plus satisfaisant du marché du travail	51
1. — La définition du service public de l'emploi	51
2. — Le rôle privilégié de l'ANPE	52
3. — Les résultats du service public de l'emploi en matière de placement et de formation	54
III. — L'application de l'éventail des mesures existantes dans le secteur automobile	56
A. — Les méthodes utilisées	56
1. — Les méthodes classiques	56
2. — L'aide à la réinsertion des immigrés	57
B. — Les perspectives d'évolution de l'emploi dans l'industrie automobile	59
1. — Le rapport Dalle	59
2. — Les réactions suscitées par le rapport	60
IV. — L'évolution récente des relations du travail : une certaine paix sociale	61
A. — L'évolution des conflits du travail	61
1. — 1983 : une année peu perturbée	61
2. — Une évolution confirmée en 1984	62
B. — Le bilan d'application des lois Auroux	62
1. — Le bilan général	62
2. — Les observations de la commission	63
V. — L'évolution de trois composantes de l'emploi	64
A. — La situation démographique en France	64
1. — Les dernières tendances observées	64
2. — Les naissances d'origine étrangère	65
3. — Les comparaisons internationales	66
B. — La politique menée en faveur de l'emploi des femmes	67
1. — L'emploi et la formation	67
2. — Les actions en faveur de certaines catégories de femmes défavorisées	70
C. — Les travailleurs étrangers	71
1. — Les difficultés d'évaluation de leur nombre	71
2. — Les problèmes de formation spécifique	72
3. — L'aide au départ	74
CONCLUSION	77

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Après avoir exposé les grandes lignes de son rapport, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, estimant que les crédits proposés étaient davantage destinés à remédier aux conséquences sociales du chômage, qu'à promouvoir une véritable politique de l'emploi, a proposé à la Commission de rejeter les crédits prévus pour 1985.

M. Bernard Lemarié s'est interrogé sur le volume des crédits destinés au financement des travaux d'utilité collective (T.U.C.) et sur les modalités de leur mise en œuvre.

M. Jean Chérioux a souhaité obtenir des précisions sur l'allongement de la durée du chômage et sur la diversification des catégories de chômeurs selon qu'ils sont indemnisés à un titre ou à un autre ou se trouvent dépourvus de toute ressource.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a également souligné l'intérêt de distinguer clairement les diverses catégories de demandeurs d'emploi, notamment en rapprochant les statistiques de l'A.N.P.E. et celles de l'U.N.E.D.I.C., afin de déterminer ceux qui perçoivent une allocation, soit au titre de l'assurance, soit au titre de la solidarité, et enfin les chômeurs qui ne reçoivent rien.

Il s'est par ailleurs inquiété de savoir qui supporterait les charges sociales afférentes aux travaux d'utilité collective.

Il a en outre estimé que les méthodes de comptabilisation des jeunes stagiaires qui réussissent leur insertion professionnelle n'étaient pas satisfaisantes.

M. Jean Madelain s'est interrogé sur les résultats de l'aide accordée aux chômeurs créateurs d'entreprise en matière d'emplois créés.

M. André Rabineau a souligné l'importance des crédits destinés aux créations d'emploi et a exprimé sa méfiance à l'égard des T.U.C.

M. Roger Lise s'est préoccupé de la durée de versement de l'allocation journalière de solidarité.

M. Jean Cauchon a insisté sur la nécessité de mener, à côté du traitement social du chômage, une politique dynamique de l'emploi.

Répondant à ces interventions, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a notamment précisé que des crédits supplémentaires devraient être dégagés en faveur des T.U.C. si les crédits prévus sur la provision de 1,4 milliard de francs se révélaient insuffisants, et que les charges sociales afférentes à ces travaux seraient acquittées par l'Etat, à l'exclusion de l'organisme tuteur.

Il a ensuite fourni des indications portant sur la répartition des chômeurs indemnisés au titre de chaque allocation du nouveau régime d'assurance chômage et sur les chômeurs exclus du régime, se réservant de fournir des précisions plus détaillées dans son avis écrit, ainsi que sur le nombre de bénéficiaires de l'aide attribuée aux chômeurs créateurs d'entreprise, le quart des entreprises concernées ayant créé au moins un emploi salarié.

Il a enfin précisé que l'allocation journalière de solidarité était reconductible sans limitation de durée.

Procédant au vote, la commission a rejeté les crédits du travail et de l'emploi pour 1985.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La création d'un nouveau ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ne s'est pas traduite par une modification de la présentation des crédits correspondants qui restent ventilés entre deux fascicules budgétaires séparés.

Le regroupement de l'ensemble des moyens de l'Etat en matière d'emploi, de travail et de formation professionnelle sous la responsabilité d'un seul ministre ne modifiera pas non plus l'examen séparé auquel procède votre commission sur ces crédits.

A cet égard, votre commission et son nouveau rapporteur pour avis tiennent à rendre hommage à notre collègue, M. Jean Béranger, qui a traduit avec talent et fidélité pendant plusieurs années les conclusions de la commission dans l'examen des crédits du travail et de l'emploi.

Votre commission, saisie pour avis, ne se limitera pas à la seule analyse de ces crédits, mais élargira, comme c'est son rôle, ses observations et conclusions à l'ensemble des données qui ont affecté la situation de l'emploi et du travail au cours des mois écoulés.

Il reste que les crédits examinés sont largement dépendants de l'actuelle situation du chômage et se trouvent également directement commandés par la dégradation de la situation de l'emploi.

Il conviendra ainsi, après avoir procédé à une rapide analyse des crédits proposés, de tenter de mesurer la nouvelle dégradation de l'emploi, la montée corrélative du chômage et les conséquences sociales de la réforme du régime de l'assurance chômage.

Après avoir établi un bilan des diverses mesures prises en faveur d'un partage du travail — notamment par la réduction du temps de travail et les cessations anticipées d'activité — et évalué leur efficacité et leur coût, seront examinés les nouveaux dispositifs proposés dans le cadre des mutations industrielles et les dernières initiatives pour l'emploi retenues par le Gouvernement.

Il conviendra également d'envisager les perspectives d'assouplissement de certaines dispositions du droit du travail et d'apprécier les résultats du service public de l'emploi en matière de placement et de formation.

Quelques développements seront en outre consacrés aux mesures déjà utilisées ou proposées en matière sociale afin de préparer le secteur automobile aux mutations qu'impose la concurrence étrangère.

Enfin, après avoir brièvement rappelé l'évolution récente des relations du travail, votre commission consacrera quelques développements, comme il est de tradition, à trois facteurs qui influencent l'emploi : la situation démographique de notre pays, le travail des femmes et le rôle joué par les travailleurs étrangers.

*
* *
*

L'analyse des crédits du travail et de l'emploi

1. — La stagnation des crédits

Les crédits du travail et de l'emploi figurant à la seule section III « travail-emploi » s'élèvent à 49,081 milliards de francs, soit une diminution globale de 778 millions de francs par rapport à 1984.

Ces crédits figurent pour l'essentiel au titre IV du budget et regroupent notamment les crédits d'intervention en matière d'emploi et de politique du travail (45,69 milliards de F).

Cette évolution négative des crédits doit cependant être nuancée car la défiscalisation des prélèvements du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et du 0,2 % du 1,1 % pour la formation continue qui ne seront plus versés directement au trésor en 1985, conduit à une réduction de 1,621 milliard de francs par rapport à 1984.

A l'inverse, le budget travail-emploi bénéficie en 1985 d'une provision de 1,4 milliard de francs destinée à financer diverses mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle alors que la provision figurait en 1984 pour 450 millions de francs au budget des charges communes.

A structure constante, le projet de budget pour 1985 se traduit en réalité par une progression de ses crédits de 400 millions de francs, sur une masse de 49 milliards de francs, soit une quasi stagnation et même une réduction compte tenu de la hausse des prix.

2. — L'évolution des postes principaux des crédits prévus pour 1985

L'indemnisation du chômage, les mesures de restructuration industrielle, le développement du service public de l'emploi et certaines actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle constituent les grandes masses des crédits du ministère.

a. — *L'indemnisation du chômage*

L'évolution des crédits consacrés à cette indemnisation, résulte principalement de la réforme du régime qui est entrée en vigueur au 1^{er} avril 1984.

Ce changement se traduit au plan budgétaire par un redéploiement des crédits, notamment entre le Fonds national de l'emploi et le Fonds national de chômage.

La dotation du F.N.E. passe de 9,9 milliards de francs à 20,95 milliards de francs en 1985.

Cette forte augmentation s'explique notamment par la prise en charge de l'ensemble des dépenses de préretraite.

La dotation du F.N.C. témoigne également des transferts d'attribution intervenus entre l'Etat et l'U.N.E.D.I.C. en matière d'indemnisation du chômage : les crédits du F.N.C. qui s'élèvent à 15,68 milliards de francs pour 1985, enregistrent ainsi une réduction de 51,6 % qui s'explique notamment par la suppression de la subvention de 31,5 milliards de francs à l'U.N.E.D.I.C.

— 11,098 milliards de francs sont consacrés au financement de la garantie de ressources conformément à l'accord signé entre l'Etat et les partenaires sociaux ;

— 2,8 milliards de francs figurent dans une nouvelle ligne budgétaire « subvention de l'Etat au fonds de solidarité » pour financer en partie les charges des allocations d'insertion et de solidarité ;

— l'aide aux demandeurs d'empl » créant ou reprenant une entreprise bénéficie de 1,1 milliard de francs ;

— 1,2 milliard de francs sont inscrits en provision pour financer l'aide de l'Etat aux chômeurs en formation ;

— les dépenses de préretraites sont désormais en totalité à la charge de l'Etat, soit un coût supplémentaire de 12,487 milliards de francs auxquels il convient d'ajouter 813 millions de francs au titre des cessations anticipées d'activité dans la sidérurgie dont les dépenses étaient antérieurement supportées par le régime conventionnel ;

— le remboursement des charges de l'emprunt de 6 milliards de francs contracté par l'U.N.E.D.I.C. en 1982 représentera pour l'Etat une dépense de 1,65 milliard de francs en 1985.

b. — Le financement des mesures de restructurations industrielles

2,27 milliards de francs sont prévus à ce titre :

- 1,12 milliard de francs destinés à l'accompagnement social des restructurations industrielles dans les pôles de conversion et en faveur des entreprises en difficulté ;
- 1,15 milliard de francs consacré à financer la nouvelle convention sociale dans la sidérurgie.

c. — Les actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle

Une provision de 1,4 milliard de francs est inscrite au titre de ces actions, à laquelle il convient d'ajouter 200 millions de francs qui seront consacrés au renforcement des programmes contrat de solidarité tendant à la réduction de la durée du travail et au développement du travail à temps partiel ainsi qu'à des actions en faveur de l'emploi et de la production.

d. — Les dépenses affectées au renforcement du service public de l'emploi

— La subvention versée à l'A.N.P.E. s'élève à 2,34 milliards de francs soit une progression de 11,6 % ;

— Le renforcement des services extérieurs du travail sera assuré par un crédit de 0,5 million de francs (implantation dans chaque département d'un directeur adjoint du travail chargé de suivre les problèmes de l'emploi) ;

— La poursuite de l'informatisation de ces services extérieurs, notamment dans le cadre du contrôle des demandeurs d'emploi sera financée par des crédits s'élevant à 9,5 millions de francs.

3. — Le redéploiement de certaines actions

Les économies résultant de ce redéploiement atteignent le montant de 1,72 milliard de francs.

— **Les contrats emploi-formation** subissent le contrecoup de la perte de recettes résultant de la défiscalisation des deux prélèvements précités qui étaient jusqu'à présent versés au Trésor.

Les contrats emploi-formation et emploi-adaptation qui devraient être directement pris en charge par les employeurs voient ainsi leurs crédits réduits alors qu'ils bénéficiaient de 2,4 milliards de francs en 1984.

775 millions de francs restent néanmoins inscrits à ce titre pour 1985 pour assurer la transition entre les deux régimes.

— **Les emplois d'initiative locale :**

153 millions de francs leur seront consacrés pour un objectif de 5 000 emplois en 1985, soit une économie qualifiée de « technique » de 63 millions de francs par rapport à 1984.

— **Les chantiers de développement dans les D.O.M. :** les crédits qui y sont consacrés se réduisent de 45 millions de francs en 1985 et atteignent 29,58 millions de francs en raison de l'extension du régime métropolitain d'indemnisation du chômage dans ces départements.

4. — **Les crédits de la section commune.**

Outre une partie des moyens de fonctionnement en personnel de l'administration centrale et des crédits alloués aux services extérieurs, le budget du travail et de l'emploi bénéficie également de 54,32 millions de francs de crédits d'études et des statistiques et de crédits informatiques.

*
* * *

I. — UN BUDGET DERIVE DE LA SITUATION DE L'EMPLOI ET DIRECTEMENT DEPENDANT DE LA MONTEE DU CHOMAGE

A. — Une situation de l'emploi encore détériorée

D'après la dernière enquête de l'I.N.S.E.E. à la fin de l'année 1983, l'emploi total en France concernait une population de l'ordre de 21 millions de personnes. 17,6 millions de salariés et 3,4 millions de non salariés. Le secteur marchand non agricole regroupait 13,5 millions de salariés et le tertiaire non marchand 3,7 millions de salariés. L'industrie (y compris le bâtiment) rassemble pour sa part 6,3 millions de salariés.

1. — *L'évolution récente de l'emploi salarié*

Les effectifs occupés ont fortement baissé au cours de l'année 1983. La perte est de 250 000 emplois, 60 000 pour les non salariés et 190 000 pour les salariés.

Parmi les salariés, si le secteur tertiaire non marchand reste créateur net d'emploi (+ 35 000), l'agriculture perd de l'ordre de 5 000 emplois et le secteur marchand non agricole 220 000 emplois, soit une baisse de 1,6 % de ses effectifs.

a) *Les effectifs par secteur d'activité*

La plupart des activités du secteur marchand non agricole ayant eu une évolution négative de leurs effectifs en 1983 ont vu leur situation s'aggraver en 1983.

Le secteur d'activité le plus touché est le bâtiment, génie civil et agricole avec près de 100 000 emplois en moins alors qu'il en avait perdu plus de 60 000 en 1982. Les pertes d'emplois industriels sont plus marquées qu'en 1982. C'est dans l'industrie des biens intermédiaires que la situation de l'emploi est la plus difficile. Dans l'industrie des

biens d'équipement, proportionnellement moins touchée, la baisse atteint près de 50 000 emplois. Enfin, dans l'industrie des biens de consommation les pertes d'emploi sont de 40 000, le secteur le plus atteint étant la construction mécanique avec une baisse de 4,8 %.

Le rythme de croissance des effectifs du secteur tertiaire ne permet plus d'équilibrer les pertes d'emploi des autres secteurs et est en nette décélération (+ 0,5 % en 1983 contre 1,4 % en 1982).

Les estimations provisoires des effectifs du secteur marchand non agricole pour le premier trimestre 1984, corrigées des variations saisonnières, font apparaître des évolutions en continuité avec les tendances intervenues depuis le second trimestre 1982.

b) L'évolution récente de l'emploi par sexe, par taille d'établissement et par région dans le secteur marchand non agricole en 1983

Malgré la baisse globale de l'emploi, le nombre de salariés féminins augmente de l'ordre de 13 000 personnes. Les évolutions comparées des emplois féminins et masculins font apparaître une différence de plus de 3 % en 1983, chiffre comparable à celui de 1982.

Les établissements de plus de 500 salariés perdent en 1983 plus de 100 000 postes de travail, chiffre nettement supérieur à celui de l'année précédente. En revanche, les établissements de moins de 10 salariés voient leurs effectifs croître de près de 15 000.

A cet égard, il convient de noter que la part des salariés travaillant dans les entreprises de moins de 50 personnes est passée de 43,1 % à 49,1 % de 1976 à 1983, tandis que dans les entreprises de plus de 500 salariés, elle régressait de 20,6 % à 16,5 %. Toutes les régions sont touchées par la baisse de l'emploi. Ceci correspond à un renversement de tendance pour des régions traditionnellement créatrices d'emploi comme la Bretagne, l'Aquitaine, le Midi-Pyrénées, le Languedoc-Roussillon, la Provence Côte d'Azur et la Corse. Néanmoins, c'est dans ces régions (à l'exception de la Corse) et dans la région Rhône-Alpes que l'emploi reste le moins dégradé. La Bretagne présente la moins mauvaise évolution en 1983, la Corse et le Nord les plus fortes baisses. Au niveau départemental, une quinzaine de départements ont été créateurs nets d'emplois, en particulier les Landes et la Haute-Savoie.

2. — *Les perspectives de l'emploi à moyen terme*

Les prévisions d'emploi de l'I.N.S.E.E. pour 1984 n'intégrant aucune modification notable du contexte économique, sont une prolongation des tendances observées antérieurement.

L'emploi salarié des secteurs marchands non agricoles diminuerait de 230 000 au cours de 1984, dont un peu plus de 60 000 dans le bâtiment, génie civil et agricole et 160 000 dans le reste de l'industrie : le secteur le plus touché demeurerait celui des biens intermédiaires et plus particulièrement la sidérurgie et les matériaux de construction ; les biens de consommation continueraient de subir les effets de la stagnation du pouvoir d'achat ; les biens d'équipement seraient en baisse de 2,9 % du fait des graves difficultés de l'industrie automobile. Dans le tertiaire marchand, l'emploi salarié diminuerait légèrement en 1984, du fait des commerces, les autres secteurs restant stables. L'évolution des effectifs du tertiaire non marchand, du fait des dispositions budgétaires, devrait être proche de la stabilité.

Au total le nombre de salariés baisserait de 1,3 % et l'emploi non salarié de près de 2 % ; l'emploi total diminuerait ainsi de 1,4 %.

La baisse de l'emploi se ralentirait en 1985 dans l'industrie ; les pertes d'emplois de certains secteurs en difficulté n'atteindraient pas les niveaux antérieurs ; ainsi les effectifs du bâtiment baisseraient moins en 1985 qu'en 1984. Le tertiaire redeviendrait créateur d'emplois.

Les perspectives de l'emploi à court terme restent donc préoccupantes et devraient encore contribuer à aggraver le chômage.

3. — *Les observations de la commission*

Ayant consacré une partie de l'intersession parlementaire d'hiver à étudier les méthodes d'établissement des statistiques officielles de l'emploi et du chômage, votre commission avait constaté la distorsion enregistrée depuis 1982 entre l'évolution des séries statistiques de l'emploi et celles du chômage.

La détérioration de l'emploi a en effet tardé à se traduire dans les effectifs des chômeurs enregistrés et n'est apparue dans les chiffres officiels qu'à la fin de l'année 1983 et au début de l'année 1984.

La commission constate que la détérioration de la situation de l'emploi salarié se reflète désormais directement dans les dernières statistiques publiées relatives aux demandeurs d'emploi, ce qui témoigne des limites des mesures de traitement social du chômage dont les effets arrivent à leur terme.

B. — Une montée du chômage qui n'est plus maîtrisée

La stabilisation relative du chômage révélée par les derniers chiffres corrigés de septembre et d'octobre 1984, ne doit pas dissimuler la réalité de l'aggravation du phénomène en longue et moyenne période.

1. — *Une stabilisation apparente*

A la fin du mois d'octobre 1984, le nombre de demandeurs d'emploi (en fin de mois de catégorie 1) s'élève à 2 515 600 en données brutes, soit une hausse de 4,1 % par rapport au mois précédent et surtout de 16,2 % par rapport au mois d'octobre 1983.

Corrigé des variations saisonnières, le nombre des demandeurs d'emploi s'établit à 2 367 300, soit une hausse de 0,3 % par rapport au mois précédent, et de 14,4 % par rapport au mois d'octobre 1983.

S'agissant de l'évolution du chômage sur l'année 1984, on constate une progression en nombre des chômeurs de 125 000 au premier trimestre, de 81 000 au deuxième trimestre et de 35 000 au troisième trimestre.

Cette évolution serait encourageante si elle ne se trouvait pas contrebalancée par d'autres indices plus inquiétants.

Par ailleurs, il convient de noter que l'appréhension réelle du phénomène du chômage suppose que soient comptabilisés les demandeurs d'emploi autres que ceux recensés dans la catégorie 1, c'est-à-dire les personnes disponibles à la recherche d'un emploi à temps partiel (140 100) qui enregistrent une hausse de 10,9 % en un an et ceux à la recherche d'un emploi à durée déterminée (88 400) qui augmentent de 5,2 % pendant la même période.

La prise en compte de ces deux catégories permet d'aboutir à un nombre plus réaliste de demandeurs d'emploi de 2 744 100 largement au dessus des 2,5 millions de chômeurs annoncés.

2. — *Des indices inquiétants : vers un chômage d'une autre nature ?*

Certains indices tirés des chiffres officiels apparaissent plus significatifs de la situation réelle du chômage.

a) *L'augmentation de la durée moyenne du chômage*

Les derniers chiffres révèlent en effet une augmentation de la durée moyenne du chômage qui est passée de 290 jours en septembre 1983 à 295 jours à la fin du mois d'octobre 1984. Cette moyenne recouvre des réalités très différentes :

- 13,5 % des demandeurs trouvent un emploi en moins d'un mois ;
- 18,5 % le trouvent entre six mois et un an ;
- 10,4 % des demandeurs ont une ancienneté de plus de deux ans.

Cet allongement de la durée de recherche d'un emploi témoigne donc d'un changement de nature du chômage, changement par ailleurs confirmé par d'autres indications.

b) *L'effondrement des offres d'emplois*

La chute des offres d'emploi proposées par l'A.N.P.E. se confirme en effet : au mois d'octobre 1984, seulement 31 600 offres d'emploi ont été enregistrées (en données corrigées) soit une baisse de 17,5 % par rapport à octobre 1983. Par ailleurs, 42 600 offres d'emploi (en données corrigées), étaient disponibles à la fin du mois, soit une diminution de 33,1 % par rapport à octobre 1983.

Ces chiffres inquiétants confirment la dégradation de la situation de l'emploi salarié détaillé plus haut.

c) Un chômage qui touche désormais des catégories autrefois relativement épargnées

C'est ainsi que le nombre des demandeurs d'emploi masculins, dans la tranche d'âge 25-49 ans, augmente de 3 % au troisième trimestre et de 0,9 % en octobre 1984, et que le chômage féminin s'accroît de 0,6 % pour le même mois.

Par ailleurs, certaines catégories professionnelles de demandeurs d'emploi sont plus particulièrement frappées par le chômage : le chômage des ouvriers qualifiés progresse ainsi de 21,7 % en un an et enregistre la plus forte augmentation de toutes les catégories professionnelles.

Ainsi, le sexe, l'âge et la qualification ne constituent plus des protections contre le chômage ; alors que celui-ci visait plus particulièrement dans les années passées, les jeunes primodemandeurs, les femmes et les salariés relativement âgés, aucune catégorie ne paraît aujourd'hui épargnée.

Ceci est d'autant plus préoccupant que les chiffres précédemment cités ne reflètent que partiellement l'importance du chômage.

*
* * *

La consolidation, voire la progression d'un chômage à un niveau élevé présente en outre des conséquences sociales d'autant plus préoccupantes que le régime de l'assurance chômage a connu au début de 1984 une réforme qui tend à exclure de son champ d'application des effectifs considérables de demandeurs d'emploi.

C. — La réforme de l'assurance chômage et ses conséquences pour les demandeurs d'emploi

1. — La genèse du nouveau régime : une réforme en deux temps

a) Le décret du 24 novembre 1982

Compte tenu de la détérioration financière du régime d'assurance chômage et de l'échec des négociations constaté entre les partenaires

sociaux gestionnaires de ce régime, les pouvoirs publics ont été amenés à intervenir par le décret du 24 novembre 1982 pour assurer provisoirement le fonctionnement du régime.

Ce décret fort critiqué tendait pour l'essentiel d'une part à augmenter en deux temps les contributions des employeurs et des salariés, et d'autre part, à aménager les prestations afin de réduire leur coût.

Point n'est besoin d'insister et de rappeler longuement les critiques émises à propos du décret du 24 novembre 1982, tant de la part des organisations syndicales que des bénéficiaires du régime, notamment des préretraités.

Cette première réforme a permis à l'U.N.E.D.I.C. de réaliser environ 13 milliards de francs d'économies (1) mais aussi de réduire le nombre d'allocataires à la fin de 1983 de 287 000 personnes qui ne se trouvaient plus indemnisées.

Notons à cet égard que les seuls chômeurs inscrits à l'A.N.P.E. (par opposition aux préretraités) qui représentent 65 % des allocataires, ont assumé 78 % des économies réalisées.

Cependant, en dépit des économies sévères obtenues, le régime provisoire issu du décret du 24 novembre 1982 n'a pas permis de rétablir l'équilibre financier du régime qui continuait notamment de supporter le coût des préretraites.

Ce régime provisoire devait en fait être prolongée jusqu'au 31 mars 1984, date à laquelle est entrée en vigueur la nouvelle convention signée par les partenaires sociaux le 24 février 1984 sur la base du protocole d'accord du 10 janvier 1984.

b) Le nouveau régime

Celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} avril 1984 et résulte de la convention signée par les partenaires sociaux le 24 février 1984.

Le nouveau régime consacre les deux types d'indemnisation : le régime d'assurance géré par les seuls partenaires sociaux, financé par les cotisations sur les salaires et le régime de solidarité pris en charge par l'Etat.

(1) Bulletin de l'U.N.E.D.I.C. déc. 83 janv. 84.

— Le régime d'assurance

Ce régime se limite désormais à deux allocations (allocation de base et allocation de fin de droits). L'allocation spéciale attribuée en cas de licenciement à caractère économique disparaît.

— Le régime de solidarité

Le régime est financé par l'Etat et comprend une **allocation d'insertion** en faveur des jeunes primodemandeurs d'emploi ou de certaines catégories de salariés qui n'ont plus travaillé depuis un certain temps et une **allocation de solidarité** spécifique servie aux chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs droits à l'assurance.

Il comprend les **allocations de préretraite** qui constituent par ailleurs un des instruments de la politique de l'emploi du gouvernement (allocation spéciale du F.N.E. accordée aux travailleurs licenciés, allocation spéciale de solidarité accordée aux travailleurs démissionnaires et allocation de préretraite progressive, toutes financées depuis le 1^{er} avril 1984 par le F.N.E., c'est-à-dire l'Etat et l'employeur cocontractant).

Le tableau ci-après précise les durées d'indemnisation du chômage selon les durées antérieures d'emploi des chômeurs dans l'ancien système et dans le nouveau :

DURÉES D'INDEMNISATION DU CHOMAGE SELON LES DURÉES ANTERIEURES D'EMPLOI DES CHOMEURS (EN MOIS)

Ancien système (novembre 1982)						Nouveau système (avril 1984)					
Durée minimale d'emploi	Durée d'indemnisation					Durée minimale d'emploi	Durée d'indemnisation				
Trois mois de travail au cours des douze derniers mois	3 mois					Trois mois de travail au cours des douze derniers mois	3 mois, une fois tous les deux ans seulement				
	Allocation de base ou allocation spéciale (1)		Allocation de fin de droits		Durée maximale		Allocation de base		Allocation de fin de droits		Durée maximale
	Durée initiale	Prolongation	Durée initiale	Prolongation		Durée initiale	Prolongation	Durée initiale	Prolongation		
Six mois de travail au cours des douze derniers mois :						Six mois de travail au cours des douze derniers mois					
• moins de 50 ans ..	9 ou 6 (1) + 3	6	9	6	21	• moins de 50 ans ..	6	3	6	3	15
• plus de 50 ans ..	9 ou 6 (1) + 3	6	9	6	21	• plus de 50 ans ..	6	6	9	6	21
Douze mois de travail au cours des vingt-quatre derniers mois :						Douze mois de travail au cours des vingt-quatre derniers mois ou six mois de travail au cours des douze derniers mois si le salarié a cotisé pendant dix ans au cours des quinze dernières années :					
• moins de 50 ans ..	12 ou 6 (1) + 6	9	12	12	30	• moins de 50 ans ..	12	6	12	6	30
• plus de 50 ans ..	21 ou 6 (1) + 15	12	15	12	45	• plus de 50 ans ..	15	15	15	12	45
Vingt-quatre mois de travail au cours des trente-six derniers mois :						Vingt-quatre mois de travail au cours des trente-six derniers mois :					
• moins de 50 ans ..	12 ou 6 (1) + 6	9	12	12	30	• moins de 50 ans ..	12	6	12	6	30
• plus de 50 ans ..	30 ou 6 (1) + 24	12	15	15	60	• entre 50 et 55 ans	18	12	15	12	45
						• plus de 55 ans ..	24	18	18	12	60

(1) Allocation spéciale en cas de licenciement économique.

— La situation financière du nouveau régime

• La branche assurance

La réforme de l'indemnisation du chômage a modifié les relations financières entre l'Etat et l'U.N.E.D.I.C. Ainsi le montant de la subvention à l'U.N.E.D.I.C. qui ne concerne qu'une partie de l'année 1984 se décompose de la manière suivante :

— Une subvention normale au titre de l'ancienne réglementation correspondant aux sommes dues au titre du premier trimestre 1984, soit une subvention technique de 4,9 millions de francs ;

— Une subvention de régularisation « égale au tiers des prestations versées après le 1^{er} avril 1984 mais afférentes à des périodes antérieures à cette aide ». Le montant définitif sera arrêté au vu des dépenses constatées ;

— Une subvention exceptionnelle de 1 milliard de francs pour contribution à la construction du fonds de roulement du nouveau régime, versée par l'Etat à l'U.N.E.D.I.C. le 30 avril 1984.

Par ailleurs l'évaluation des recettes pour 1984 prend en compte le montant du taux des contributions des employeurs et des salariés qui a été de 3,8 % au début de 1984, puis de 4 % à compter du 1^{er} avril 1984.

• Le régime de solidarité

Les prévisions des dépenses pour 1984 et 1985 figurent dans le tableau ci-après.

Le financement des deux allocations du régime de solidarité (allocation d'insertion et allocation de solidarité spécifique) est assuré par le fonds de solidarité créé par la loi du 4 novembre 1983.

Ce fonds reçoit d'une part la contribution de solidarité créée par la même loi et prélevée sur les salaires des agents du secteur public, et d'autre part une subvention de l'Etat destinée à compléter ses ressources à hauteur des dépenses prévisibles.

Pour le budget 1985, les dépenses du compte « solidarité » ont été évaluées à 6,3 milliards de francs. Compte tenu du rendement estimé de la contribution de solidarité (3,5 milliards de francs) l'Etat versera au fonds le complément soit 2,8 milliards de francs.

PRÉVISIONS DU COMPTE SOLIDARITÉ
(en milliards de francs)

	1984	1985
Allocation d'insertion (+ allocation forfaitaire droits acquis).....	2,1 à 2,5 M de F.	4,2 M de F.
Allocation de solidarité (+ aide de secours exceptionnels droits acquis).....	0,8 à 0,9 M de F.	1,8 M de F.
Gestion.....	0,2 M de F.	0,3 M de F.
Total.....	3,1 à 3,6 M de F.	6,3 M de F.

Le ministre a indiqué à la commission que selon les informations dont il disposait, recueillies auprès des partenaires sociaux gestionnaires du régime, l'U.N.E.D.I.C. ne connaîtrait pas de difficultés particulières de trésorerie pour la fin de cette année.

S'agissant de l'année 1985, en revanche, les perspectives apparaissent préoccupantes. Selon diverses études non officielles menées par l'UNEDIC, le régime de l'assurance-chômage serait en déficit à la fin de 1985.

Dans la meilleure des hypothèses, avec un chômage stabilisé, le déficit s'établirait à 1,33 milliard de francs ; avec 100 000 chômeurs de plus, il s'élèverait à 2,57 milliards de francs, avec 180 000 chômeurs supplémentaires à 3,31 milliards de francs et avec 250 000 chômeurs de plus à 4,34 milliards de francs.

Rappelons que le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté, en données brutes, de plus de 420 000 personnes au cours des douze derniers mois, et que le nouveau régime mis en place au 1^{er} avril 1984 devait se trouver en équilibre financier pour les deux ans à venir.

L'augmentation plus rapide que prévue du chômage, les effets induits du nouveau système d'allocations, la réduction corrélative du nombre des cotisants ainsi que le remboursement prévu du prêt de 12 milliards de francs accordé à l'UNEDIC, tous ces éléments risquent ainsi d'ébranler le nouveau régime laborieusement mis en place à la fin du premier trimestre de cette année.

Faudra-t-il, dans ces conditions, procéder à une nouvelle augmentation des cotisations des employeurs et des salariés, faire intervenir l'Etat dans le fonctionnement de l'assurance alors que cette branche

devait s'équilibrer avec ses propres cotisations ou inviter, une fois encore, les partenaires sociaux à négocier un nouvel aménagement du régime ?

Le Ministre devrait apporter des éléments de réponse sur ces questions cruciales pour l'indemnisation des chômeurs.

2. — *Les chômeurs non indemnisés et la nouvelle pauvreté*

Alors que se développe le débat sur la nouvelle pauvreté, il est tentant d'imputer à la réforme du régime d'assurance chômage — qui a renforcé les conditions d'attribution des allocations et réduit le montant et la durée de versement de l'indemnisation — une grande part de responsabilité dans l'émergence du phénomène.

Le rétablissement des comptes financiers de l'U.N.E.D.I.C. a sans doute contribué, d'une manière non négligeable, à grossir les rangs des « nouveaux pauvres », dans une proportion cependant que notre système statistique ne permet pas d'évaluer précisément.

Il convient de rappeler quelques données et chiffres essentiels pour éclaircir ce débat, en s'appuyant notamment sur la dernière enquête établie par l'U.N.E.D.I.C. relative aux chômeurs non indemnisés qui a été communiquée au gouvernement et aux partenaires sociaux.

a) *Un chômage qui ne se réduit pas aux seuls chiffres officiels*

Les demandes d'emploi en fin de mois (D.E.F.M.) de catégorie 1 enregistrés par l'A.N.P.E. font état au 31 octobre 1984 de 2 515 600 chômeurs (en données brutes) inscrits à l'agence (1).

Pour appréhender de manière plus satisfaisante le phénomène du chômage, il convient d'y ajouter, comme il a été vu, les demandes d'emploi à temps partiel et à durée déterminée de catégorie 2 et 3 (228 500), ce qui porte le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'A.N.P.E. à 2 744 100.

(1) Les statistiques de demandes d'emploi sont classées en différentes catégories dont :

- catégorie 1 : Personne sans emploi, immédiatement disponible, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein ;
- catégorie 2 : Personne sans emploi, immédiatement disponible, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps partiel ;
- catégorie 3 : Personne sans emploi, immédiatement disponible à la recherche d'un emploi à durée déterminée, temporaire ou saisonnier.

Pour obtenir une mesure encore plus exacte du chômage, il conviendrait d'ajouter à ces chiffres, les chômeurs radiés de l'A.N.P.E. du fait du « peignage » des listes résultant du renforcement du contrôle mis en place depuis le second semestre de 1982 et qui concerne :

- les chômeurs qui se sont soustraits à l'obligation de pointage mensuel ou de recherche d'un emploi ;
- les chômeurs absents lors des contrôles ;
- les jeunes primo demandeurs de moins de 25 ans qui se trouvent radiés après une année de versement de l'allocation d'insertion ;
- les chômeurs de longue durée qui ont atteint les limites des durées supplémentaires ou maximales d'indemnisation et qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'allocation de solidarité.

Il convient enfin d'ajouter à ces catégories diverses les chômeurs qui ne s'inscrivent pas à l'A.N.P.E., soit parce qu'ils n'ont aucun droit à indemnisation ou ont épuisé ce droit, soit par ignorance ou pour des raisons psychologiques de nature diverse.

Dans l'état actuel des statistiques, il est impossible d'évaluer l'importance de ce chômage non enregistré et qui se retrouve vraisemblablement pour partie dans les rangs des nouveaux pauvres. Ceci conduit à nuancer les données disponibles sur le pourcentage des chômeurs indemnisés.

b) Les chômeurs indemnisés : l'importance des allocations de subsistance

Les dernières statistiques mensuelles de l'U.N.E.D.I.C. font apparaître que 1 127 241 demandeurs d'emploi sont bénéficiaires d'une allocation. Les A.S.S.E.D.I.C. indemnisent en outre 682 370 préretraités, toutes allocations confondues, qui ne sont pas ou plus des demandeurs d'emploi.

Les bénéficiaires des diverses allocations en fin de mois se répartissent ainsi qu'il suit :

- l'allocation de base : 659 693 ;
- allocation spéciale : 34 753 ;
- allocation de fin de droit : 235 396 ;
- allocation d'insertion : 151 647 ;
- allocation de solidarité spécifique : 45 752.

Cette série sous-estime d'environ 15 à 20 % le nombre réel de demandeurs d'emploi percevant une aide.

Le total des demandeurs d'emploi indemnisés au titre du dernier jour du mois est estimé par l'U.N.E.D.I.C. à 1 421 200 compte tenu des décisions de paiement avec effet rétroactif qui seront prises.

Notons que dans ces chiffres, les effectifs des chômeurs indemnisés sont ventilés entre les diverses catégories d'allocations, celles du régime ancien coexistant avec celles du nouveau jusqu'à épuisement des droits des allocataires.

Le tableau ci-après permet de comparer le montant des indemnités de chômage de l'ancien et du nouveau régime :

MONTANT DES INDEMNITÉS DE CHOMAGE

	Situation en mars 1984 (ancien système)	Situation à partir du 1 ^{er} avril 1984 (nouveau système)
Allocation de base exceptionnelle Maximum Minimum	37 F par jour + 42 % du salaire antérieur 75 % du salaire de référence 95 F par jour	30 F par jour + 30 % du salaire antérieur 56,25 % salaire de référence 72 F par jour
Allocation de base Maximum Minimum	37,80 F par jour + 42 % du salaire antérieur 80 % du salaire de référence 100,10 F par jour	40 F par jour + 42 % du salaire antérieur 75 % du salaire de référence 95 F par jour 60 % du salaire de référence
Allocation de fin de droits	37,80 F par jour	40 F par jour (60 F par jour si plus de 50 ans) (80 F par jour si plus de 55 ans)
	Allocations forfaitaires : 30,43 F par jour (jeunes 16-17 ans) 34,24 F par jour (jeunes 17-18 ans) 39,04 F par jour (jeunes 16-20 ans) 50,57 F par jour (jeunes + de 21 ans) 75,86 F par jour (femmes chef de famille)	Allocations d'insertion 40 F par jour 80 F par jour (femmes seules et certains jeunes)
	Allocation de secours exceptionnelle : 37,80 F par jour	Allocation de solidarité spécifique : 40 F par jour 60 F par jour entre 50 et 55 ans et + de 10 ans d'activité salariée 80 F par jour plus de 55 ans et 20 ans d'activité salariée

Les dernières statistiques permettent d'établir que 432 795 personnes percevaient au minimum 40 F par jour d'indemnité versée par l'U.N.E.D.I.C., soit au titre de l'allocation de fin de droits de la branche assurance du régime qui bénéficie aux chômeurs de longue durée (235 396), soit au titre de la branche solidarité financée par l'Etat : 151 647 jeunes primodemandeurs bénéficient ainsi de l'allocation journalière d'insertion de 40 F versée pendant un an et 45 752 chômeurs âgés perçoivent l'allocation de solidarité pendant des périodes de six mois renouvelables, portée à 60 F par jour après 50 ans et à 80 F après 55 ans.

Point n'est besoin d'insister sur la faiblesse de ces allocations journalières de solidarité qui ne permettent qu'à peine à leurs bénéficiaires de subsister, encore qu'il convienne de distinguer la situation du chômeur âgé infiniment plus critique que celle du jeune primodemandeur d'emploi.

c) Les chômeurs non indemnisés : la mesure et les caractéristiques connues de cette population

D'après l'étude de l'U.N.E.D.I.C., les demandeurs d'emploi qui ne bénéficient d'aucune indemnisation seraient évalués à 1 135 000 (catégories 1, 2 et 3) à la fin de septembre 1984 soit 43,1 % des chômeurs inscrits à l'A.N.P.E.

Cette évaluation doit cependant être nuancée du fait que le nombre des chômeurs non indemnisés fluctue selon les mois de l'année : 43,1 % en septembre 1984, 38,4 % en mai 1984, soit 871 500 personnes, tandis que les mois décembre-janvier et juin-juillet enregistrent des résultats moyens.

Elle doit aussi tenir compte des catégories de demandeurs d'emploi.

Ainsi au mois de juillet 1984 :

- 1 420 000 chômeurs ont été indemnisés ;
- 971 000 chômeurs n'ont pas été indemnisés (sur 2 391 000 demandeurs d'emploi de catégories 1, 2 et 3 soit 40,6 %) ;
- 39,7 % de demandeurs des catégories 1 et 3 n'ont pas été indemnisés ;
- 57 % des demandeurs de la catégorie 2 n'ont pas été indemnisés.

En définitive, le nombre des chômeurs non indemnisés a été estimé à 868 000 fin juillet 1984.

L'U.N.E.D.I.C. considère donc, qu'en moyenne, environ 970 000 demandeurs d'emploi ne perçoivent pas d'indemnisation, dont 870 000 D.E.F.M. de catégorie 1.

L'étude de l'U.N.E.D.I.C. précitée fournit pour la première fois des éléments sur les causes de non indemnisation et sur la typologie de la population non indemnisée.

— **La progression du nombre des chômeurs non indemnisés (D.E.F.M. de catégorie 1)**

- 1978 : 606 000
- 1982 : 735 000
- 1983 : 900 000
- Août 1984 : 895 000

Ces chiffres traduisent une progression du nombre des chômeurs non indemnisés. La réforme de l'assurance chômage de 1979 avait permis de réduire leur importance mais le décret du 24 novembre 1982 a contribué à augmenter les effectifs des laissés pour compte du régime.

— **La répartition par âge des chômeurs non indemnisés**

- moins de 25 ans : 55 %
- 25 à 49 ans : 37 %
- 50 à 59 ans : 3 %
- plus de 60 ans : 4 %

Les chômeurs non indemnisés sont donc en majorité des jeunes de moins de 25 ans ; parmi ces derniers, 59 % des femmes au chômage de moins de 25 ans ne perçoivent aucune allocation.

Sans doute encore plus préoccupante apparaît la situation des demandeurs d'emploi de 25 à 49 ans (qui représentent 37 % du total des chômeurs non indemnisés) et qui se retrouvent vraisemblablement dans une proportion non négligeable dans les rangs des nouveaux pauvres.

— Les motifs de non indemnisation des chômeurs

L'analyse des différentes populations constituant le stock des demandeurs d'emploi (catégories 1, 2 et 3) non indemnisés aboutirait selon l'U.N.E.D.I.C. au chiffrage moyen suivant :

— Non demandeurs d'indemnisation	270 000 (28 %)
— Demandeurs dont la demande d'indemnisation a été rejetée :	370 000 (38 %)
— Demandeurs au dossier classé sans suite (par manque de réponse à demande de renseignements complémentaires)	60 000 (10 %)
— Chômeurs acceptés en indemnisation mais en situation de carence (premier jour indemnisé différé) :	95 000 (10 %)
— Chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'indemnisation	170 000 (18 %)
Total	965 000 (100 %)

Cette première approche faite par l'U.N.E.D.I.C. du nombre de chômeurs non indemnisés, explique, sur la base d'hypothèses parfois fragiles, la situation des 965 000 demandeurs d'emploi (de catégorie 1, 2 ou 3).

La situation des différentes populations visées peut être précisée ainsi qu'il suit :

• Les conditions d'ouverture des droits

Environ la moitié des chômeurs non indemnisés ne remplissent pas les conditions d'ouverture des droits. Il s'agit des chômeurs qui n'ont jamais travaillé précédemment (par exemple certaines femmes mariées qui désirent travailler après avoir élevé leurs enfants), et qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de l'allocation d'insertion, de ceux qui n'ont pas eu d'activité salariées (artisans, certaines professions libérales), de ceux qui n'ont travaillé que pendant une période inférieure à trois mois, de ceux qui ont moins de 25 ans, n'ont jamais travaillé et ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'allocation d'insertion.

Enfin, 28 % des chômeurs non indemnisés inscrits cependant à l'A.N.P.E. et qui auraient droit à une allocation n'en font pas la demande auprès des A.S.S.E.D.I.C. par ignorance ou pour des raisons psychologiques.

• **Les délais de carence**

95 000 chômeurs, soit 10 % du total, ne sont provisoirement pas indemnisés parce qu'ils sont en « délai de carence ».

Il s'agit des salariés licenciés en attente de perception d'une allocation de base jusqu'à l'épuisement de la période représentative des congés payés qui leur sont versés, des jeunes en attente de perception d'une allocation d'insertion qui peut atteindre 6 mois, ou de demandeurs d'emploi en attente d'une allocation de solidarité.

• **Les chômeurs « radiés » du régime**

Les chômeurs qui ont épuisé leurs droits à indemnisation constituent 18 % des effectifs et seraient 170 000. Ceux-ci ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'allocation de solidarité. Sont concernés également les chômeurs, principalement de moins de 25 ans, qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'insertion (ancienne allocation forfaitaire).

TABLEAU RÉCAPITULATIF (au 30 septembre 1984)

Nombre de chômeurs inscrits à l'ANPE	2 744 100 (1)
Nombre de chômeurs indemnisés	1 421 200 (2)
Nombre de chômeurs ne percevant que l'allocation journalière de 40 F (éventuellement majorée à partir de 50 ans et pour les femmes seules)	432 795 (3)
Nombre de chômeurs non indemnisés	1 135 600 (4)

(1) DEFM de catégories 1, 2 et 3.

(2) Estimations de l'UNEDIC, compte tenu des décisions de paiement qui interviendront avec effet rétroactif, au titre du dernier jour du mois ;

(3) 235 396 au titre de l'allocation de fin de droits
151 647 au titre de l'allocation d'insertion
45 752 au titre de l'allocation de solidarité

(4) DEFM de catégories 1, 2 et 3. Compte tenu des fluctuations saisonnières, l'UNEDIC évalue en moyenne à 970 000 les demandeurs d'emploi qui ne sont pas indemnisés, dont 870 000 pour les seules DEFM de catégorie 1.

d) *Le commentaire de votre commission*

L'étude de l'U.N.E.D.I.C. permet donc d'approcher les raisons pour lesquelles environ un million de chômeurs se trouvaient exclus du régime de chômage aussi bien dans la branche assurance que dans la branche solidarité.

Peut-on pour autant ranger ces exclus du régime dans les effectifs des nouveaux pauvres ? Cela semble excessif compte tenu de la diversité des catégories de chômeurs concernés.

Comment comparer en effet la situation du jeune primodemandeur d'emploi parvenu au terme de la période d'un an de versement de l'aide d'insertion qui bénéficie souvent d'une solidarité familiale à celle du chômeur âgé ou du chômeur de longue durée ainsi qu'à celle des mères de famille qui cherchent à reprendre un emploi ?

En l'état actuel des études menées par le Ministère du travail et de l'emploi et par l'U.N.E.D.I.C. il est hasardeux de tirer des conclusions sur la situation réelle des chômeurs non indemnisés ou exclus de l'assurance chômage.

Des travaux statistiques en cours devraient permettre de mieux connaître cette population diverse.

Cependant, aucune statistique ne permet de mesurer le nombre de chômeurs qui ne s'inscrivent pas à l'A.N.P.E., soit parce qu'ils n'ont aucun droit, soit parce que ce droit est épuisé.

Ainsi, si la réforme de l'indemnisation du chômage a eu des effets non négligeables sur l'émergence du phénomène de la nouvelle pauvreté, ces effets apparaissent statistiquement, dans l'état actuel de notre information, encore difficiles à mesurer avec précision.

*
* *
*

II. — LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'EMPLOI : DES MESURES DONT LES EFFETS ARRIVENT A LEUR TERME ET DES DISPOSITIFS NOUVEAUX A L'EFFICACITE INCERTAINE

Aux actions connues menées depuis maintenant plusieurs années en faveur de l'emploi s'ajoutent désormais des dispositifs nouveaux. Il convient ainsi d'établir le bilan des mesures existantes tendant notamment à partager et à réduire le temps de travail, ainsi qu'à assurer plus de fluidité au marché du travail. Il conviendra également de faire le bilan de certaines aides et formules tendant à insérer les jeunes demandeurs d'emploi dans le processus de production.

Sur un plan général, les mesures utilisées dans le passé ont révélé les limites de leur efficacité et surtout leur coût (c'est notamment le cas pour les diverses formules de préretraite) ; faute de mieux, elles sont cependant à nouveau proposées notamment dans certains secteurs d'activité ou certaines régions particulièrement touchées par la crise économique.

Par ailleurs, on assiste à l'émergence de formules nouvelles en direction des jeunes dont les effets durables sur l'emploi apparaissent incertains.

A. — La recherche d'un partage du travail : la préférence donnée à la réduction du temps de travail sur les cessations anticipées d'activité

1. — *La réduction de la durée du travail*

Le thème de la réduction du temps de travail a été d'une particulière actualité au cours de l'année 1984, en France et chez ses voisins, et souvent invoqué pour ramener le chômage en Europe à un niveau supportable.

C'est ainsi que la grève longue et dure du syndicat des métallurgistes allemands conduite par l'I.G. Metall qui avait pris position en

faveur de la semaine de 35 heures a abouti à une réduction à 38 h 30 de la durée hebdomadaire du travail.

En France, le gouvernement après une pause de deux ans, constatant le coût de la gestion sociale du chômage (préretraites et stages de formation pour les jeunes), préconise à nouveau la recherche d'une réduction négociée entre les partenaires sociaux, afin d'aboutir à un partage du travail.

Il convient donc de tenter de mesurer les effets de la réduction de la durée du travail sur l'emploi en France qui se trouve par ailleurs encouragée par une formule spécifique des contrats de solidarité.

a) Les effets de la réduction du travail sur l'emploi en 1982 et en 1983 : un bilan décevant

En ce qui concerne la réduction de la durée légale de 40 à 39 heures mise en place en 1982, les estimations disponibles aujourd'hui montrent que dans l'ensemble, celle-ci a eu un effet certain, mais d'ampleur relativement modérée sur l'emploi, compte tenu de la faiblesse de la réduction opérée et de ses conditions de mise en œuvre.

— D'après l'enquête effectuée par l'I.N.S.E.E. en septembre-octobre 1982, environ un cinquième des entreprises industrielles et un sixième des entreprises commerciales ont réalisé des embauches définitives du fait de la réduction de la durée du travail. En outre dans l'industrie 11 % ont recouru à des contrats à durée déterminée et 7 % ont fait appel à des intérimaires.

Les auteurs en déduisent un effet global sur l'emploi compris dans une fourchette de 10 à 20 000 emplois dans l'industrie et 45 à 50 000 emplois dans le commerce. En utilisant une méthode différente, la Direction de la prévision a estimé les licenciements évités, et les emplois nets créés du fait de la réduction de la durée en travail à environ 65 000 personnes sur l'année 1982, dont 40 000 seraient localisées dans l'industrie, et 25 000 dans le tertiaire marchand.

— Pour 1983, l'on ne dispose d'aucune évaluation globale de l'impact de l'évolution de la durée du travail. Le bilan des contrats de solidarité conclus au cours de l'année montre cependant que les 167 contrats signés qui concernaient près de 91 000 salariés, ont permis de créer et de préserver environ 7 000 emplois et d'opérer quelques 1 900 embauches.

Au cours du premier semestre de 1984, 55 nouveaux contrats ont été signés, concernant 8 560 salariés qui doivent permettre de créer ou de préserver environ 650 emplois et de procéder à plus de 100 embauches.

b) Le bilan des contrats de solidarité tendant à une réduction de la durée du travail

— **L'ordonnance du 16 janvier 1982**

La première formule des contrats de solidarité a été instituée par l'ordonnance du 16 janvier 1982 qui avait prévu pour les entreprises s'engageant à diminuer la durée du travail de plus de deux heures, une exonération totale ou partielle pendant deux ans des cotisations sociales patronales.

En 1982, ce dispositif a donné lieu à la signature de 347 contrats de solidarité avec les entreprises et à 389 contrats avec les collectivités locales.

Ces contrats qui concernaient 214 000 salariés dont 121 000 dans les collectivités locales, ont donné lieu à l'embauche de 3 000 salariés dans les entreprises.

— **Le décret du 16 décembre 1982**

Ce dispositif ayant été peu incitatif, le décret du 16 décembre 1982 a institué un nouveau dispositif ayant pour objet d'aider les entreprises qui, par la réduction du temps de travail, procédaient à des créations nettes d'emploi ou maintenaient l'emploi. L'aide de l'Etat était de 1 000 F par heure de réduction et par salarié concerné.

Ces dispositions n'étaient pas applicables aux collectivités locales.

En 1983, 172 contrats de solidarité réduction du temps de travail ont été conclus avec des entreprises. Ils concernaient au total 70 000 salariés et prévoyaient 1 600 embauches.

Au cours des six premiers mois de l'année 1984, 64 contrats de solidarité concernant 12 092 salariés ont été conclus avec des entreprises. Ces contrats ont donné lieu à 124 créations nettes d'emploi.

— **Le décret du 30 mai 1984**

Ce dispositif a fait à nouveau l'objet d'aménagements apportés par le décret et l'arrêté du 30 mai 1984.

D'une part, la clause emploi a été assouplie, l'aide pouvant être accordée non seulement aux entreprises qui accroissent ou maintiennent leurs effectifs, mais aussi aux entreprises qui ne pouvant maintenir leurs effectifs, s'engagent à ne pas procéder à d'autres licenciements économiques que ceux effectués dans le cadre d'une convention d'allocation spéciale du fonds national pour l'emploi.

D'autre part, le montant de l'aide est modulé en fonction de l'engagement emploi pris par l'entreprise et en fonction de l'importance et de la rapidité de la réduction du temps de travail. Selon l'effort consenti par l'entreprise, le montant de l'aide peut être soit de 1 000 F, de 1 250 F ou de 1 500 F par heure de réduction et par salarié concerné. Une aide supplémentaire de 500 F par heure et par salarié peut être accordée aux entreprises remplissant les conditions requises par le décret du 30 mai 1984 en matière d'investissements productifs.

En raison de la date de publication de ce décret, les effets de ce dispositif ne pourront être appréciés qu'à partir du dernier trimestre 1984.

c) Une formule coûteuse

Les crédits consacrés à cette procédure étaient de 1,238 milliard de francs dans le budget 1984 et se trouveront portés à 1,338 milliard de francs dans le projet de loi de finances pour 1985.

d) Les perspectives à moyen terme

Parallèlement aux simulations effectuées pour la préparation du IX^e Plan (et qui datent désormais quelque peu), le Service des Etudes du Sénat a publié une étude en mai 1984 dont l'un des scénarios prévoit une perte d'emplois de 840 000 de 1984 à 1988.

Cette étude révèle qu'en conjuguant le recours au travail à temps partiel pour 1,12 million de salariés et une réduction moyenne de la durée du travail pour les non cadres (37 heures dans le tertiaire au lieu de 39,3, 36 heures dans l'industrie au lieu de 39) le nombre d'emplois augmente de 135 000 d'ici à 1988 et le chômage se réduirait de 2 850 000 personnes à 2,5 millions.

Sans exagérer la portée de cette étude, on peut donc reconnaître que la réduction du temps de travail constitue l'un des moyens de limiter la progression du chômage, sous réserve que certaines conditions se trouvent remplies (problème de la compensation salariale de la réduction opérée, réorganisation de la production, meilleure utilisation des équipements...).

Il reste qu'une réduction générale à 35 heures par exemple, ne saurait constituer la panacée. Une réduction négociée par branche ou surtout par entreprise serait évidemment plus réaliste.

2. — *Les cessations anticipées d'activité : des préretraites coûteuses qui ont révélé leurs limites*

Les préretraites ont désormais douze ans d'existence ; depuis l'accord du 21 mars 1972 qui a créé la garantie de ressources pour les salariés licenciés après 60 ans, de nombreuses formules ont vu le jour.

Nous n'aborderons pas le problème important du pouvoir d'achat des préretraités qui a été mis à mal par la réforme de l'assurance chômage intervenue en novembre 1982 et nous nous limiterons à un bilan des dernières formules de préretraite qui ont, d'une manière générale, davantage contribué à dégonfler les effectifs des chômeurs qu'à jouer un rôle décisif en matière d'emploi, et ce, pour un coût important.

a) *Le bilan des contrats de solidarité préretraite démission*

Le dispositif des préretraites démission mis en place en application de l'ordonnance du 16 janvier 1982 a fait l'objet en 1982 de signature de 28 862 contrats de solidarité dont 453 dans les collectivités locales. L'effectif potentiel concerné était de 310 562 salariés (306 934 dans les entreprises, 3 628 dans les collectivités locales).

— En 1983, il a été enregistré 4 315 contrats de solidarité (dont 275 par les collectivités locales) concernant un effectif potentiel de 17 637 salariés (15 661 dans les entreprises, 1 976 dans les collectivités locales).

Le dispositif n'ayant pas été reconduit en 1984, c'est donc un effectif potentiel total de 328 199 salariés qui était concerné. En réa-

lité, ce sont 208 921 premiers paiements de l'allocation conventionnelle de solidarité qui ont été enregistrés en 1982 et 1983, soit une proportion de 63,6 % des bénéficiaires potentiels.

b) Le bilan des contrats de solidarité préretraite progressive

	Nombre de contrats signés		Bénéficiaires potentiels	
	Entreprises	Collectivités locales	Entreprises	Collectivités locales
1982	1 173	453	8 220	3 628
1983	254			

c) Le bilan des conventions d'allocations spéciales du F.N.E.

Le nombre de salariés ayant adhéré à une convention d'allocations spéciales du F.N.E. en 1983 est de 47 269. A la fin du mois de décembre 1983, 84 032 personnes bénéficiaient d'allocations spéciales du F.N.E.

Le nombre de salariés ayant adhéré à une convention d'allocations spéciales au premier semestre 1984 est de 24 126. A la fin du mois de juin 1984, 97 470 personnes bénéficiaient d'allocations spéciales du F.N.E.

d) Le coût de ces formules

— Les dépenses mises à la charge de l'Etat au travers du F.N.E. au titre des **contrats de solidarité préretraite démission** se sont élevées :

— en 1982, à 158 millions de F,

— en 1983, à 2,9 milliards de F,

— en 1984, les crédits ouverts par la loi de finances initiale s'élevaient à 4,471 milliards de F (y compris pour la préretraite progressive). Si l'on tient compte du fait, qu'à compter du 1^{er} avril, les allocations conventionnelles sont prises en charge par l'Etat, par le biais du F.N.E., les dépenses totales devraient être de l'ordre de 10 milliards de F pour l'année 1984.

— S'agissant des **conventions d'allocations spéciales du F.N.E.**, les sommes versées au cours de l'année 1983 à leurs bénéficiaires se

sont élevées à 3,9 milliards de F (dont le cinquième est supporté par le budget de l'Etat).

Le financement de ces sommes était assuré par l'U.N.E.D.I.C. et par une participation financière des entreprises à hauteur de 12 % du salaire de référence des bénéficiaires, multiplié par le nombre de trimestres pendant lesquels les bénéficiaires étaient indemnisés, au titre des allocations spéciales du F.N.E.

Le budget de l'Etat supporte la part patronale (12 %) des entreprises faisant l'objet d'une procédure judiciaire et celles dont le cas est porté à l'examen du comité interministériel de restructuration industrielle, (soit 10 % des entreprises ayant conclu des conventions) ainsi que les frais de gestion de l'U.N.E.D.I.C.

Pour 1984, le financement des sommes versées aux bénéficiaires des conventions d'allocations spéciales incombe à partir du 1^{er} avril au budget de l'Etat.

Compte tenu du flux des entrées et sorties, le nombre d'allocataires indemnisés à 70 % (conventions signées jusqu'au 31 décembre 1982) diminue ; il est passé de 92 % en janvier 1984 à 74 % en juin 1984.

Le montant prévisionnel des dépenses à la charge de l'Etat en 1984, frais de gestion compris, peut être évalué à environ 4 milliards de F.

*
* * *

Les crédits consacrés au financement de ces formules ont donc été importants mais les résultats obtenus peuvent être considérés comme relativement décevants. Une réorientation de ces actions, d'ailleurs entamée, s'imposait donc.

B. — Les autres mesures utilisées dans le cadre de la politique de l'emploi du Gouvernement

Ces mesures recouvrent notamment les actions réalisées en matière de formation professionnelle, en particulier en faveur des jeunes, qui relèvent d'un autre avis budgétaire.

Il conviendra de faire un bilan rapide des emplois d'initiative locale, du chômage partiel, des comités locaux pour l'emploi, de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, et du travail à temps partiel et d'examiner les perspectives d'évolution de ces formules ainsi que les crédits qui leur sont consacrés.

1. — *Le bilan et les modalités des emplois d'initiative locale*

a) *Un démarrage difficile et des effets limités sur l'emploi*

L'objectif du Gouvernement en 1983 était de créer 5 000 emplois d'initiative locale. Au 31 décembre 1983, 3 500 primes seulement avaient été attribuées. Trois explications peuvent être avancées :

— La diminution sensible des quotas départementaux (le programme en 1982 portait sur 10 000 emplois) a probablement conduit les groupes départementaux à des comportements restrictifs. Cette diminution des quotas n'était en réalité qu'apparente, les collectivités locales ayant été exclues des bénéficiaires.

— Les groupes départementaux ont concentré leurs efforts sur le secteur associatif (environ 80 % des bénéficiaires) et ont eu une interprétation particulièrement restrictive des textes lorsque les demandes émanaient d'entreprises.

— Un certain essoufflement du secteur associatif a été constaté. En effet, ce secteur, qui a bénéficié d'aides nombreuses et diverses depuis deux ans, n'est guère susceptible de multiplier, plus qu'il ne l'a fait, la création d'emplois, notamment en raison des difficultés pour les associations de trouver des moyens de financement autres que des subventions pour assurer le relais nécessaire. Ces subventions, qui sont souvent l'un des seuls moyens de maintenir les emplois créés, sont accordées par les municipalités ou les conseils généraux dans la grande majorité des cas. L'effort financier important consenti ces dernières années semble avoir atteint sa limite.

b) *Des orientations nouvelles*

En 1984, de nouvelles orientations ont été définies : sans pour autant exclure les associations du champ d'application, l'effort porte sur la création de petites entreprises résultant d'une initiative locale, l'embauche de cadres permettant la structuration et le développement

de celles-ci. Enfin, l'accent a été mis sur la création d'entreprises par ou pour des jeunes à l'issue des stages d'insertion ou de formation professionnelle.

L'ensemble de ces nouvelles orientations a été accompagné par les actions d'information, tant au niveau national que régional. L'objectif des 5 000 emplois devrait être atteint à la fin de l'année.

Au 31 juillet 1984, un peu plus de 190 millions de F ont été engagés sur les 216 millions de F inscrits dans la loi de finances initiale pour 1984. Un report de crédit d'environ 157 millions de F devait intervenir début septembre.

c) *Les résultats*

L'analyse des emplois créés en 1983 fait ressortir les points suivants :

Les associations représentent 83,5 % des organismes bénéficiaires, les S.C.O.P. 5,6 % et les autres formes juridiques de l'entreprise (S.A.R.L., S.A., G.I.E...) 19 %.

Les emplois créés se répartissent ainsi :

- activités sociales : 0 %
- activités culturelles : 14,8 %
- sport, tourisme : 0,2 %
- environnement : 4,4 %
- activités économiques : 9,4 %
- formation enseignement : 4,9 %
- divers : 22,5 %
- sans réponse : 8,8 %.

Les jeunes de moins de 25 ans représentent 33,4 % des personnes embauchées. Il faut noter que 43,6 % des personnes embauchées avaient un niveau supérieur ou égal au baccalauréat.

Une enquête est actuellement en cours pour connaître le taux de maintien des emplois six mois après l'expiration de l'aide de l'Etat, c'est-à-dire 18 mois après l'embauche. Les premiers résultats font apparaître un taux voisin de 80 % pour les organismes privés.

En 1984, les règles d'attribution de cette aide n'ont pas été modifiées. Seuls peuvent bénéficier de cette aide, les organismes privés dotés de la personnalité morale. Le montant de l'aide est de 40 000 F. Il a été porté à 60 000 F dans les pôles de conversion pour les emplois hautement qualifiés.

Votre Commission ne peut que déplorer le faible impact des emplois d'initiative locale sur les emplois productifs (moins de 10 % des emplois créés en 1983 dans les activités économiques) et souhaiterait ainsi une réorientation de ces emplois.

Les crédits prévus devraient permettre la mise en œuvre de 5 000 emplois d'initiative locale en 1985 dont 1 000 dans les pôles de conversion.

Ces crédits traduisent par ailleurs une économie « technique de 63 millions de F par rapport à 1984 et s'élèvent à 155 millions de F pour 1985.

2). — *Le bilan d'activité des comités locaux de l'emploi*

Le dernier bilan d'activité des comités locaux de l'emploi a été établi au cours du premier semestre 1983. Il ressort de cette enquête menée par M. Badet, parlementaire en mission, ainsi que d'informations plus récentes, que les comités ont permis d'améliorer la communication entre les responsables locaux, économiques, politiques ou syndicaux et une connaissance plus approfondie de l'environnement socio-économique.

On peut signaler que certains projets visent une meilleure intégration de la population en chômage par le développement de tâches d'intérêt général, d'autres par l'appréhension des flux d'embauches cherchent à préciser les besoins en formation, d'autres enfin à détecter les possibilités de développement des activités économiques et à soutenir dans leur démarche les créateurs d'entreprises ou de secteurs nouveaux.

Pour renforcer l'activité des comités existants et favoriser le développement de nouveaux, un comité de liaison des comités de bassin d'emploi placé auprès du Ministre vient d'être institué. Il entrera dans ses fonctions, en liaison avec les services du ministère, de suivre l'activité de l'ensemble de ces instances et d'en établir des bilans périodiques.

3. — *Le bilan de l'aide attribuée aux chômeurs créateurs d'entreprise*

a) *Le dispositif initial*

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, telle qu'elle a été appliquée jusqu'au 31 mars 1984, s'adressait aux demandeurs d'emploi indemnisés à la date de création de l'entreprise.

Cette aide était constituée :

— d'un versement cumulé des allocations de chômage dans la limite des droits restant à courir, sans pouvoir excéder les six premiers mois de la nouvelle activité ;

— d'une exonération des charges sociales afférentes aux six premiers mois d'activité de l'entreprise.

En 1983, 850 millions de F ont été engagés au titre de cette aide. Si l'on ajoute le financement lié à l'exonération des charges sociales, le montant global de l'aide pouvait être évalué à 1,3 milliard de francs.

Cette aide a connu un certain succès. En 1983, le nombre de bénéficiaires était de l'ordre de 42 000 personnes contre 40 000 en 1982. Les entreprises ont été essentiellement créées dans le secteur tertiaire (56 %), l'industrie (21 %), le B.T.P. (21 %) et le secteur primaire (2 %).

Il ressort d'une enquête effectuée, en 1982, auprès des entreprises créées quinze mois auparavant, que seulement 16 % (1) d'entre-elles avaient cessé leur activité et que 33 % des personnes ayant cessé leur activité étaient sans emploi à la date de l'enquête, plus de 40 % ayant retrouvé un emploi salarié et 8 % ayant créé une nouvelle entreprise.

Une enquête complémentaire atteste que plus de 67 % de ces personnes étaient toujours en activité.

Les résultats de l'enquête effectuée en 1982 indiquent que près de 25 % de ces entreprises ont créé au moins un emploi salarié. Cette aide, dont le montant était relativement modeste, a pu ainsi constituer un apport non négligeable et faciliter l'obtention de prêts bancaires.

(1) Ce pourcentage est établi à partir des données fournies par les entreprises qui ont répondu au questionnaire.

b) Le nouveau dispositif

Les partenaires sociaux ayant estimé ne pouvoir continuer à faire prendre en charge cette aide par le régime d'assurance chômage, des modifications du dispositif sont intervenues de manière à consolider ce type d'intervention.

L'Etat assure désormais la charge du nouveau dispositif qui institue une aide financière modulée de 8 000 F et 30 000 F, selon les références de travail antérieures des créateurs et leur durée d'inscription comme demandeur d'emploi.

Par ailleurs, les intéressés peuvent percevoir une majoration unique, d'un montant maximum de 20 000 F, dans le cas où ils procèdent à une ou plusieurs créations supplémentaires d'emplois dans les six mois qui suivent le démarrage de l'entreprise.

L'exonération des charges sociales au titre des six premiers mois de la nouvelle activité est maintenue. Un décret en préparation devrait préciser qu'en cas d'échec de l'entreprise créée, le créateur n'aura pas à rembourser l'aide dont il a bénéficié.

Il convient enfin de remarquer que cette aide peut bénéficier à toutes les catégories de demandeurs d'emploi, que ceux-ci relèvent de l'assurance ou de la solidarité.

4. — *Les aides attribuées en cas de recours au chômage partiel : une formule qui reste d'actualité*

a) Le rappel du mécanisme

Le dispositif d'indemnisation du chômage partiel par l'Etat comporte deux aides distinctes :

— l'une, destinée au salarié, consiste en une allocation spécifique (Fonds national de chômage) pour toute heure chômée au-dessous de la durée légale du travail, dont le montant horaire est fixé à 70 % du minimum garanti et dont l'employeur fait l'avance à ses salariés ;

— l'autre destinée aux entreprises en difficultés qui recourent au chômage partiel pour éviter des licenciements, consiste en la prise en charge par l'Etat. (Fonds national de l'emploi) d'une partie des indemnités complémentaires de chômage partiel dues par l'employeur à ses salariés. L'employeur est en effet tenu, en application de l'accord national interprofessionnel du 21 février 1968, à verser à ses salariés pour toute heure chômée au-dessous de la durée légale du travail, une indemnité égale à 50 % de la rémunération horaire brute, avec un « plancher » périodiquement revalorisé (19,10 F au 1^{er} octobre 1982, et 20,50 F au 1^{er} octobre 1983), après déduction de l'allocation spécifique. Le pourcentage de prise en charge de cette indemnisation par l'employeur est fixé depuis 1981 à 80 %.

b) *Une utilisation perverse du système*

Or, on a constaté depuis plusieurs années, d'une part un recours important au chômage partiel dans des situations pour lesquelles d'autres mesures, portant sur l'organisation du travail notamment, auraient paru plus appropriées à la solution de difficultés durables. Le chômage partiel, bien toléré par les salariés en raison du bon niveau d'indemnisation et d'un coût relativement faible pour les entreprises en cas de convention F.N.E., avait bien souvent un effet anesthésiant. Les dispositions réglementaires pouvaient dans certains cas faire obstacle à la réduction de la durée du travail, tout en représentant une charge financière importante pour l'Etat.

En outre, on a pu constater au cours de l'année 1983, le développement du recours à certaines pratiques telles que le « chômage partiel total » qui consiste en la suspension des contrats du travail des salariés, par leur employeur sans qu'aucune procédure ne soit engagée : les salariés sont alors au bout de quatre semaines, considérés comme demandeurs d'emploi et perçoivent les allocations Assedic. Cette pratique permet ainsi à l'employeur de se dégager de toute obligation envers le salarié qui risque alors de voir épuiser ses droits à indemnisation au titre du chômage avant même un éventuel licenciement.

c) *L'économie de la réforme*

La réforme envisagée fait l'objet d'un décret, relatif aux conditions d'attribution de l'allocation spécifique et au chômage total sans rupture du contrat de travail.

Ce nouveau texte met l'accent sur le caractère temporaire que doit revêtir le recours au chômage partiel, ainsi que sur les solutions davantage appropriées à la situation de l'entreprise qui peuvent être préférées au régime d'indemnisation du chômage partiel.

Il précise encore la situation des salariés dont la suspension d'activité est susceptible de se prolonger sur une longue période, et ce, dans le but de mettre un terme aux abus qui ont pu être constatés.

Le décret du 3 mai 1984 complété par deux arrêtés du 26 juin 1984 modifie les conditions de l'aide aux entreprises apportée par les conventions de chômage partiel. D'une part, les conventions ne seront désormais attribuées que lorsque les difficultés de l'entreprise « n'auront pu trouver de solution notamment par une réduction ou une modulation concertée des horaires de travail ». D'autre part, la réforme qui n'a pas d'incidence sur le revenu garanti au salarié diminue l'engagement financier de l'Etat envers l'entreprise.

En effet, la prise en charge par l'Etat ne peut désormais concerner que les heures chômées au-dessous de 37 heures hebdomadaires ; elle est en outre limitée à un pourcentage du plancher de l'indemnisation fixée par l'accord interprofessionnel, soit 20,50 F actuellement (alors que l'assiette antérieure de l'aide F.N.E. était limitée à 70 % de la rémunération horaire brute) après déduction de l'allocation spécifique.

d) Le bilan du recours au chômage partiel en 1983 et en 1984

Les secteurs les plus touchés par le recours au chômage partiel sont ceux de la sidérurgie, de la fonderie, du travail des métaux, de la construction mécanique, la construction automobile, l'industrie textile.

Au total, 1 467 entreprises ou établissements ont conclu avec le F.N.E. une ou plusieurs conventions dans l'année 1983.

On peut noter que les secteurs d'activités les plus touchés sont (selon le nombre de salariés mis en chômage) :

- la sidérurgie et la première transformation de l'acier : 14,1 %
- l'automobile : 13,9 %
- la fonderie et le travail des métaux : 11,8 %
- la construction mécanique : 11,0 %

- la construction électronique et l'équipement ménager : 7,7 %
- le bois et l'ameublement : 6,5 %
- le textile : 5,7 %
- la céramique et les matériaux de construction : 5,6 %.

On note un accroissement important du nombre de chômeurs partiels dans la construction navale, la construction électrique, électronique et l'équipement ménager, le cuir et la chaussure, l'habillement et l'ameublement.

Les régions les plus touchées sont la Lorraine, le Nord Pas de Calais, les Pays de Loire, Rhône-Alpes et la Basse Normandie.

5. — *L'utilisation du travail à temps partiel.*

a) *Ses perspectives de développement*

Il est difficile de se prononcer aujourd'hui sur les perspectives de développement à court terme du travail à temps partiel dans l'économie. Il semblerait toutefois que l'augmentation importante enregistrée depuis 1978 (les effectifs salariés à temps partiel sont passés de 6,4 % à 6,9 %) doivent se poursuivre dans les années à venir, en liaison avec la féminisation et la « tertiarisation » croissante de l'économie ; d'importantes marges de développement semblent d'ailleurs exister si l'on compare la situation de la France à celle d'autres pays européens, où la part des emplois à temps partiel est beaucoup plus élevée : (plus de 12 % en Allemagne, 25 % en Suède, 16 % en Grande-Bretagne par exemple).

b) *Ses effets sur l'emploi*

Les effets du développement du temps partiel apparaissent quant à eux encore plus difficile à déterminer, dans la mesure où l'effet de « partage des emplois » induit par la création d'un poste à temps partiel, peut être au moins partiellement compensé par l'attraction d'une frange de population active supplémentaire sur le marché du travail.

Rappelons que, selon l'étude précitée menée par le Service des Etudes du Sénat publiée en mai 1984, dans l'hypothèse où le chômage toucherait 2,850 millions de personnes en 1988, l'utilisation conjuguée

de la réduction de la durée du travail et du recours au temps partiel pour 1,120 millions de salariés supplémentaires, permettrait de limiter le chômage à 2,5 millions de personnes d'ici à 1988 en augmentant notamment le nombre d'emplois de 135 000.

C. — Les dispositifs nouveaux mis en place ou étudiés par le Gouvernement en matière d'emploi.

Ces dispositifs nouveaux s'ordonnent autour de trois axes :

- les mesures sociales exceptionnelles prises dans le cadre du plan d'accompagnement des mutations industrielles ;
- les nouvelles mesures en faveur de l'emploi annoncées le 26 septembre 1984 ;
- les perspectives d'un assouplissement de certaines dispositions du droit du travail.

Plutôt que d'actions nouvelles, il s'agit, au moins pour les deux premières, du regroupement de mesures existantes qui font parfois l'objet d'aménagements spécifiques.

1. — *Les mesures sociales résultant du plan d'action pour l'emploi et les mutations industrielles du 5 février 1984*

Le plan d'action pour l'emploi et les mutations industrielles présenté au Conseil des Ministres du 8 février 1984 comprend un ensemble de mesures destiné à faire face aux mutations industrielles dans les quatorze pôles de conversion et à créer, à court et moyen terme, les conditions de leur redéveloppement économique.

Des mesures spécifiques ont été arrêtées en matière d'animation du marché local de l'emploi et de soutien direct à la création d'emplois.

Les Commissaires de la République des départements concernés disposent d'une personne spécialement chargée des questions économiques et de réindustrialisation, d'un représentant des services du Travail et de l'Emploi (coordonnant l'action de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A.) et d'un chargé de mission pour la formation. La cellule du Service

Public de l'Emploi a pour fonction d'animer et de coordonner l'ensemble des opérations de reconversion et de reclassement (diagnostique, accueil, information, orientation, placement...)

a) *Les conventions allocations spéciale F.N.E.*

En vue d'accroître le nombre d'emplois disponibles et de favoriser les efforts de solidarité au sein du même bassin d'emploi, les entreprises situées dans les pôles de conversion pourront conclure des conventions d'allocation spéciale F.N.E., lorsque sans connaître elles-mêmes des difficultés économiques, justifiant des suppressions de postes, elles s'engageront à embaucher des demandeurs d'emploi ou des salariés venant d'être licenciés par des entreprises du même bassin d'emploi, afin de remplacer les salariés volontaires pour partir en préretraite. 840 millions de F sont prévus à cet effet pour 1985.

b) *Les conventions d'allocations temporaires dégressives*

Dans le cadre de conventions d'allocations temporaires dégressives l'Etat prend en charge une partie de l'aide accordée par l'entreprise aux salariés licenciés pour motif économique qui acceptent des emplois de reclassement comportant une rémunération inférieure à celle qu'ils recevaient au titre de leur emploi antérieur. Ces mesures s'appliquent aux entreprises des pôles de conversion et aux entreprises de l'automobile, de la construction navale, de l'industrie du téléphone, de la sidérurgie et des charbonnages. 18,24 millions de F sont prévus à cet effet en 1985.

c) *Les congés de conversion*

Les congés de conversion retenus pour la sidérurgie et les grands chantiers de la construction navale ont pour objectif d'aider à la reconversion des personnels en sureffectifs. Les entreprises doivent mettre en œuvre pendant une période maximale de deux ans, toutes actions appropriées, notamment des actions de formation, afin de trouver des solutions de reclassement pour les salariés concernés. 262,5 millions de F sont prévus à ce titre pour 1985.

d) *Les contrats emploi-formation*

Les contrats emploi-formation dont la clause d'âge peut être supprimée pour les demandeurs d'emploi des pôles de conversion seront financés sur 775 millions de F prévus en 1985.

f) *La convention sociale sidérurgie*

La convention générale de protection sociale de la sidérurgie qui trouvera à s'appliquer dans les pôles de conversion bénéficiera de 3,87 milliards de F en 1985.

En outre, le remboursement forfaitaire des charges sociales aux entreprises créant des emplois dans certains cantons de la région lorraine est financé sur le budget du Ministère de l'Industrie.

2. -- *Les mesures en faveur de l'emploi présentées
le 26 septembre 1984*

Ces mesures destinées à combattre le chômage ont été présentées au Conseil des Ministres du 26 septembre 1984 et sont ordonnées autour de trois volets :

a) *Initiatives en faveur des jeunes*

L'objectif est de faire en sorte que, d'ici la fin de 1985, tout jeune de moins de 21 ans se voit offrir soit une formation, soit un travail, que ce travail consiste en une activité dans une entreprise ou un travail d'utilité collective (500 000 jeunes devraient être concernés). Dans ce but, deux séries d'action sont proposées :

— **renforcement des moyens existants** : mise en œuvre de l'accord patronat-syndicats sur la formation en alternance (300 000 jeunes) ; mise en place de 100 000 stages nouveaux d'initiation à la vie professionnelle sur financement public ; actions de formation initiale développées par l'Education nationale pour 60 000 jeunes supplémentaires ; ouverture d'une 3^e année d'apprentissage spécialisée pour 20 000 jeunes ; accroissement des entrées dans les I.U.T. et les écoles d'ingénieurs à la rentrée 1985-1986 (+ 10 à 15 %) ;

— **création de moyens nouveaux** : institution de travaux d'utilité collective (T.U.C). Cette formule nouvelle repose sur l'initiative d'associations, de collectivités locales ou d'établissements publics qui proposent aux jeunes chômeurs volontaires de seize à vingt et un ans d'accomplir une tâche inscrite dans un projet soumis dans chaque département à l'agrément du commissaire de la République. Le T.U.C. d'une durée maximale d'un an est rémunéré par l'Etat sur la base de 1 200 F pour quatre vingt heures d'activité mensuelle, l'employeur pouvant compléter cette rémunération jusqu'à hauteur de 500 francs en espèces ou en nature (cantine, transports, etc...). Le jumelage entre établissements scolaires et entreprises ainsi que la création d'un fonds « initiatives jeunes » à l'échelon de chaque département participent également de ces moyens nouveaux.

b) *Emploi et formation des salariés* :

Un « effort massif de formation » sera organisé dans le cadre des commissions du Plan et les « mesures nécessaires » seront prises à l'issue des négociations patronat-syndicats sur les conditions d'emploi.

c) *Développement économique et exportations* :

Amélioration du dispositif d'aide aux chômeurs, activités touristiques favorisées, ouverture d'une nouvelle tranche du Fonds spécial de grands travaux et mesures diverses.

*
* * *

Il convient de remarquer qu'à l'exception des travaux d'utilité collective, les mesures prévues dans ces initiatives pour l'emploi sont connues et ne font l'objet que d'aménagement ou de renforcement.

S'agissant des T.U.C., au-delà de la préoccupation statistique de réduire le nombre des jeunes chômeurs, il conviendrait que ces travaux permettent aux jeunes une insertion véritable dans une perspective de développement de l'emploi local.

A cet égard, on peut regretter que les T.U.C. ne soient pas assortis de dispositions plus incitatives à une véritable embauche à l'issue du stage.

Il convient également de s'interroger sur la concurrence déloyale qu'ils pourraient constituer à l'égard de certains services communaux ou de certaines entreprises et sur le risque de transferts d'activités vers un réseau de travail parallèle sous-rémunéré.

Notons que la participation de l'Etat aux travaux d'utilité collective est prévue dans la provision de 1,4 milliard de F du chapitre 44.77 nouveau, destiné à financer en 1985 diverses actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Enfin, le Ministre indiquait devant la Commission que 75 000 à 100 000 jeunes chômeurs de 16 à 21 ans pourraient être pris en charge dans le cadre des T.U.C. en 1985 et que des moyens supplémentaires seraient dégagés dans l'hypothèse d'une insuffisance des crédits initialement prévus.

3. — *L'assouplissement de certaines dispositions contraignantes du droit du travail*

Si le bien-fondé des mesures précédemment exposées découlant du plan de restructuration industrielle ou des nouvelles initiatives pour l'emploi apparaît peu contestable, compte tenu de la gravité de la situation de l'emploi dans certaines zones de conversion et du problème lancinant du chômage des jeunes, il apparaît cependant que l'emploi des jeunes notamment suppose une relance de l'activité économique et un développement de l'embauche.

Or, celle-ci se trouve freinée par toute une série de dispositions contraignantes du droit du travail qui révèlent leur inadaptation à la situation économique du moment et qui s'opposent à l'embauche notamment chez les artisans et les entreprises petites et moyennes.

Conscient de cette difficulté, le Gouvernement, et c'est un geste qu'il convient de saluer, a invité les partenaires sociaux à engager une négociation sur le thème de la flexibilité de l'emploi.

De leur côté, les représentants des employeurs ont présenté une série de propositions allant dans le même sens et se sont engagés à procéder en contrepartie à un nombre non négligeable d'embauches.

a) *Les négociations sur la flexibilité de l'emploi*

Depuis le 28 mai 1984, les partenaires sociaux ont engagé des négociations sur ce thème.

Celles-ci portent sur des aménagements à apporter à la durée hebdomadaire et annuelle du temps de travail, à la notion de seuils d'effectifs, à la procédure de licenciement économique, notamment sur le plan des délais et de l'autorisation administrative, aux contrats à durée déterminée et au travail intérimaire.

Si la dixième séance de négociation qui s'est tenue le 22 octobre dernier a permis à certains participants d'estimer qu'il y avait une ouverture syndicale sur les procédures de licenciement, il reste que rien ne permet d'augurer pour l'instant une issue positive se traduisant par un accord sur l'assouplissement de ces dispositions.

b) *La position du Gouvernement*

M. Michel Delebarre, Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle indiquait devant votre commission que les négociations actuellement menées par les partenaires sociaux devraient se poursuivre jusqu'à la fin du mois de novembre et, reprenant les termes utilisés par le Premier Ministre, il a souhaité que les parties en présence aillent « vite et loin ».

En cas de désaccord, il a déclaré que le Gouvernement « saurait prendre ses responsabilités » sans porter atteinte aux dispositions essentielles du droit du travail.

Le débat reste donc ouvert.

c) *Les propositions patronales tendant à créer des « emplois nouveaux à contraintes allégées » (E.N.C.A.)*

Partant de l'idée que la flexibilité de l'emploi et des conditions de travail est la clé de l'emploi et un point de passage obligatoire dans la lutte contre le chômage, le C.N.P.F. a proposé dans le cadre des négociations en cours de créer 470 000 emplois en échange de dérogations à la législation du travail. Les aménagements proposés portent sur la suppression de l'autorisation préalable en cas de licenciement économique, sur la suppression des effets de seuil d'effectifs déclenchant la mise en place obligatoire de délégués du personnel, d'un comité d'entreprise, du financement de la formation... en ne comptabilisant pas officiellement dans les effectifs de l'entreprise les nouveaux embauchés, et sur la suppression des taxes para-fiscales (logement, formation professionnelle, apprentissage, transports).

Si l'on peut s'interroger sur le nombre d'emplois qui seraient créés à la suite de ces aménagements, il n'en reste pas moins que ces propositions vont dans le bon sens.

*
* * *

Toutes les formules utilisées depuis plusieurs années dans les plans pour l'emploi qui se sont succédé ne constituaient que des palliatifs destinés plus à traiter socialement le chômage qu'à promouvoir l'emploi et à encourager les embauches nouvelles.

Le Code du travail n'est pas un monument intangible et si les employeurs pouvaient s'accommoder du caractère contraignant de certaines de ses dispositions en période de croissance économique, la situation de crise économique durable que vit notre pays impose des assouplissements nécessaires commandés par les circonstances.

Des emplois légèrement précarisés valent mieux qu'un chômage qui deviendrait autrement insupportable pour notre société dans les années à venir.

D. — Vers un fonctionnement plus satisfaisant du marché du travail

Une plus grande transparence du marché du travail passe par une meilleure coordination des moyens existants ; à cette exigence répond la réforme du service public de l'emploi (S.P.E.) dont les grandes lignes ont été arrêtées par une circulaire du 7 mars 1984.

Après avoir recensé les diverses composantes du S.P.E., il conviendra de faire un bilan de l'activité de l'A.N.P.E. et d'examiner ses moyens pour 1985, puisque l'A.F.P.A. ressortit à la compétence d'un autre avis budgétaire de votre commission.

1. — *La définition du service public de l'emploi*

Le S.P.E. est chargé de l'application de la politique de l'emploi, définie par le Ministre chargé de l'emploi. Sous la direction de la Délégation à l'emploi, le S.P.E. est constitué par :

— les Services extérieurs du travail de l'emploi, chargés de la coordination des actions au niveau territorial ;

— l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) chargée pour le compte de l'Etat de la prospection et de l'enregistrement des offres d'emplois disponibles, du placement des demandeurs, de l'information, de l'orientation des travailleurs privés d'emploi ; elle apporte son concours à l'orientation et au placement des travailleurs handicapés ;

— l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) qui constitue l'un des principaux instruments de la politique conduite par le ministère de la Formation professionnelle ; à ce titre, elle concourt à l'insertion et à la réinsertion des demandeurs d'emploi, apporte son concours à l'A.N.P.E., pour l'orientation et l'évaluation des compétences professionnelles des demandeurs d'emploi, etc.

Le schéma de réorganisation du S.P.E. prévoit de resserrer les liens entre ces différents intervenants afin de constituer un dispositif articulé d'intervention sur le marché du travail local ou régional.

Les commissaires de la République doivent veiller « de façon prioritaire et personnelle » à l'articulation entre les politiques de gestion sociale du chômage et les interventions économiques pour l'emploi », afin d'obtenir qu'autour du S.P.E. « se mobilisent les autres services et institutions, pour ce qui concerne leurs domaines de compétence liés à l'emploi ». Ils ont un rôle d'animation de coordination et de contrôle à l'exécution des missions. Les directions régionales et départementales du travail et de l'emploi doivent y être associées « très directement ».

Font l'objet d'instructions particulières les relations du S.P.E. avec :

- les collectivités territoriales, et notamment au niveau de la région,
- les partenaires sociaux afin de prolonger au niveau régional et départemental ce qui existe déjà au niveau national (Conseil Supérieur de l'emploi par exemple),
- les comités locaux de l'emploi.

2. — *Le rôle privilégié accordé à l'A.N.P.E.*

L'action de l'A.N.P.E. s'articule désormais autour de trois axes conformément aux orientations arrêtées par le plan intérimaire de 1982-1983.

a) *L'adaptation et le développement des modes d'interventions de l'A.N.P.E. en direction de ses usagers pour tenir compte des réalités du marché du travail*

Cette orientation s'exerce d'abord en direction des demandeurs d'emploi, notamment par le renforcement de la qualité de l'accueil et de l'information ainsi que par l'enrichissement des prestations qui leur sont délivrées, notamment pour les aider dans leur insertion ou réinsertion professionnelle.

Elle porte en outre sur la mise en œuvre ou la participation à des actions spécifiques pour limiter la sélectivité du marché du travail en faveur des chômeurs de longue durée et en direction des jeunes demandeurs d'emploi.

Le renforcement des interventions de l'A.N.P.E. s'exerce ensuite en direction des groupes particuliers d'usagers, notamment les cadres, les handicapés et certaines populations spécifiques.

S'agissant des entreprises, l'Agence a poursuivi en 1983 son effort de prospection de façon à rechercher avec elles les moyens les plus appropriés pour satisfaire leurs offres d'emploi : ceci s'est traduit malgré un contexte économique difficile marqué par une diminution du nombre global des actifs, par un accroissement du nombre des visites de prospections et des réunions d'employeurs.

L'effort de l'agence a été marqué également par la recherche, avec les entreprises, des moyens d'utiliser plus efficacement les mesures de la politique de l'emploi (programme d'insertion des jeunes, mise en œuvre des stages à niveau et aide aux chômeurs créateurs d'entreprise).

Enfin, l'A.N.P.E. a été sollicitée plus fréquemment par des entreprises confrontées à des opérations de mutation industrielle.

Parallèlement, elle a désigné en 1984 dans les quinze pôles de conversion définis par les Pouvoirs Publics une personne, placée auprès du Commissaire de la République, pour faciliter la réinsertion professionnelle des personnes menacées ou faisant l'objet d'un licenciement économique.

b) *L'informatisation de l'A.N.P.E.*

Celle-ci a été accélérée pour combler en 1983 et 1984 le retard accumulé notamment sur le plan opérationnel et en ce qui concerne la

gestion. L'ensemble des unités de l'agence devrait être informatisé au 1^{er} janvier 1986 conformément à la convention signée avec l'U.N.E.D.I.C. le 25 juillet 1983 ; 233 unités devraient être connectées à la fin de la présente année.

c) Les moyens financiers mis à la disposition de l'A.N.P.E. en 1985

La subvention versée à l'A.N.P.E. en 1985 s'élèvera à 2,343 milliards de F soit une progression de 11,6 %.

Les mesures nouvelles permettront de poursuivre le programme d'informatisation prévu dans le P.P.E n° 6 du IX^e Plan.

3. — *Les résultats du service public de l'emploi en matière de placement et de formation*

a) Les offres d'emploi

Durant l'année 1983, l'A.N.P.E. a placé 670 000 offres d'emploi en diminution de 15 % par rapport à 1982 principalement du fait de la baisse des offres reçues. A fin décembre 1983, il y avait 70 000 offres en instance dont 50 000 pour celles de catégorie I. Ce niveau très bas est cependant assez proche de celui de décembre 1981.

S'agissant de offres d'emploi, il convient de rappeler que ces évolutions sont très marquées par les effets des mesures « Contrats de Solidarité » qui ont permis, entre mars 1982 et décembre 1983 l'enregistrement à l'A.N.P.E. de près de 170 000 offres d'emploi très généralement de catégorie I.

b) Les demandes d'emploi

Les flux de sorties des fichiers de l'A.N.P.E. sont restés élevés en 1983 : 3 540 000. Les sorties pour reprise d'activité connue de l'A.N.P.E. s'élève à 1 652 000, soit une baisse de 5 % sur un an mais en augmentation de 7 % par rapport à 1981. Dans cet ensemble, l'A.N.P.E. a directement placé 540 000 demandeurs de toutes catégories dont 509 100 de catégorie I soit, pour ces derniers une baisse de

7,5 % en une année mais un chiffre proche de 513 600 placements de l'année 1981. Par ailleurs 105 000 demandeurs d'emploi de catégorie 1 sont entrés en stage de formation dont les trois quarts par l'A.N.P.E.

La part de l'A.N.P.E. dans l'ensemble des reprises de travail comptabilisées en tant que telles (en effet des annulations prononcées suite à absence au contrôle ou non réponse à convocation masquent un certain nombre de reprises d'emploi) décroît légèrement depuis 2 ans. Elle est de 30,8 % en 1983, pour 31,7 % en 1982 et 33,3 % en 1981.

Le délai moyen de placement des demandes à temps plein (catégorie 1) est de 86 jours en moyenne en 1983 pour 93 jours en 1982. Le délai moyen de placement de la demande à temps partiel (catégorie 2) est nettement plus long (entre 114 et 182 jours). Celui des demandes d'emplois temporaires (catégorie 3) varie de 61 à 70 jours selon les trimestres.

Du fait du faible nombre d'offres d'emploi disponibles au 1^{er} semestre 1984 (435 900 soit - 29,3 % par rapport à 1983), les reprises de travail connues de l'A.N.P.E. diminuent de 11,9 % par rapport à 1983 et les placements réalisés par l'A.N.P.E. de 28,5 %, ce qui situe à 26,2 % la part de l'A.N.P.E. dans l'ensemble des reprises d'activité connues des services.

III. — L'APPLICATION DE L'EVENTAIL DES MESURES EXISTANTES DANS LE SECTEUR AUTOMOBILE

Le secteur automobile constitue l'exemple type d'une industrie qui n'a pas été en mesure de maîtriser en temps voulu les mutations technologiques qu'imposait la concurrence.

Les firmes concernées depuis 1981 ont donc réagi pour réduire leurs sur-effectifs en utilisant toute la palette des mesures mises à leur disposition et évoquées plus haut.

A. — Les méthodes utilisées

1. — *Les méthodes classiques*

La première grande vague de suppressions d'emplois dans l'industrie automobile au cours de l'année 1981 s'est réalisée essentiellement par des méthodes « classiques » de réduction des effectifs :

— recours aux mesures de départs anticipés dans le cadre de conventions d'allocations spéciales du F.N.E. ou au titre de l'ancien système de la garantie de ressources ;

— incitation au départ négocié sous des formes diverses (primes au départ volontaire, aide au retour).

Globalement, ce sont les mêmes méthodes de réduction d'effectifs qui ont été utilisées pour la seconde vague de suppressions d'emplois qui débute à la mi-1983 avec les licenciements annoncés chez Peugeot et Talbot et qui se poursuit en 1984 par les compressions d'effectifs chez Citroën et Renault — Véhicules industriels (R.V.I.).

Ainsi, les conventions d'allocations spéciales du F.N.E. pour les personnes âgées de 55 ans ou de 56 ans 2 mois ont permis ou devraient permettre le départ de 4 700 personnes chez Peugeot (y compris Talbot) entre décembre 1983 et décembre 1984, de 3 259 personnes chez Citroën entre mai 1984 et mai 1985, de 1 620 personnes chez R.V.I. entre juin 1984 et juin 1985. Par ailleurs, la convention signée avec la

R.N.U.R. pour les personnes âgées de 56 ans 2 mois permettra le départ de quelques 3 500 personnes entre le 1^{er} juin 1984 et le 31 mai 1985.

En outre, dans des conditions très précises et pour deux entreprises seulement, Talbot en décembre 1983 et Citroën en août 1984, ont été mis en place des plans de formation pour les travailleurs licenciés qui devraient leur permettre d'accroître leur chance de reclassement.

Il faut souligner enfin, qu'au-delà des mesures d'âge, des actions de formation et des départs au titre de l'aide à la réinsertion, les pouvoirs publics se sont efforcés d'obtenir des constructeurs automobiles des mesures significatives concernant la réduction de la durée du travail.

2. — *L'aide à la réinsertion pour les travailleurs immigrés*

L'aide à la réinsertion pour les travailleurs immigrés, instituée par le décret du 27 avril 1984 constitue une autre mesure du plan social qui devrait limiter les effets des suppressions d'emplois. A ce jour, Citroën et Peugeot ont signé des conventions avec l'O.N.I.

Une convention de mise en œuvre d'une opération d'aide à la réinsertion de travailleurs étrangers volontaires pour regagner leur pays d'origine a été conclue, le 17 mai 1984, entre l'Office national d'immigration et la société Citroën après information et consultation des instances représentatives du personnel de cette société.

Cette opération s'inscrit dans le cadre du dispositif d'aide à la réinsertion mise en place en août 1983. Il prévoit la combinaison de trois types d'aide :

- l'aide publique à la réinsertion créée par le décret du 27 avril 1984 ;
- les mesures prises par l'employeur et consignées dans une convention conclue avec l'Etat ou l'Office national d'Immigration ;
- l'aide conventionnelle à la réinsertion du régime d'assurance-chômage instituée par les partenaires sociaux en application des dispositions de l'article L. 351-15 du code du travail.

La convention du 17 mai 1984 a une durée d'un an à compter de la date de signature.

Elle concerne l'ensemble du personnel étranger de l'entreprise, volontaire pour une réinsertion dans son pays d'origine et remplissant les conditions fixées par le décret du 27 avril 1984 à l'exception des bénéficiaires d'une convention d'allocation spéciale du fonds national de l'emploi. Ce personnel reçoit une information sur les avantages offerts, par des séances d'information collective et des entretiens individuels organisés par l'Office national d'Immigration et l'entreprise.

L'aide publique est constituée :

- d'une aide au projet de réinsertion (maximum 20 000 F) ;
- d'une allocation forfaitaire de déménagement (entre 2 500 et 10 000 F selon le cas) ;
- d'une prise en charge des frais de voyage retour d'un montant variable.

Le montant de ces aides est déterminé conformément aux dispositions du décret et de l'arrêté d'application du 27 avril 1984.

La participation de l'entreprise est constituée :

- d'un versement d'une somme de 15 000 F et d'une somme calculée en fonction des droits « P.I.A.C. » (Plan Individuel d'Acquisition de Congés) acquis par l'intéressé ;
- d'une remise de 15 % sur l'achat d'un véhicule de marque Citroën, Peugeot ou Talbot.

L'aide conventionnelle du régime d'assurance-chômage varie selon la situation de l'intéressé.

Les résultats de l'opération au 25 juillet 1984 étaient les suivants (1) :

Nationalités	Personnes	Demandes de réinsertion déposées (1)
Algériens	569	136
Marocains	429	68
Tunisiens	43	13
Maliens	6	3
Mauritaniens	4	3
Sénégalais	55	14
Autres Africains	—	—
Espagnols	40	17
Portugais	293	117
Turcs	279	94
Yougoslaves	46	11
Divers	3	2
Total	1 767	478

(1) Sources : Office national d'immigration

B. — Les perspectives d'évolution de l'emploi dans l'industrie automobile

1. — *Le rapport Dalle*

Le rapport remis, à la demande du Président de la République, par M. François Dalle, à la commission nationale de l'industrie, apparaît, selon les indications fournies par la presse, comme un constat des difficultés de l'industrie automobile en France.

Etablissant un catalogue des mesures de redressement à court terme, ce rapport prône le modèle japonais comme stratégie d'adaptation.

Outre des mesures économiques qui ne relèvent pas de la compétence de votre commission, il suggère des mesures classiques destinées à réduire les sur-effectifs de la branche qu'il évalue à 54 000 personnes d'ici à la fin de 1988 sur 230 000 salariés employés au 30 juin 1983, étant entendu que 16 000 personnes ont déjà fait l'objet de mesures négociées avant le 1^{er} septembre 1984.

S'agissant des équipementiers, le rapport évalue à 20 000 personnes (sur un total de 122 000 salariés employés) la réduction d'effectifs qui résultera de l'amélioration nécessaire de la productivité.

Pour gérer une réduction d'effectifs de cette importance, le rapport préconise quatre mesures :

— les **préretraites** qui concerneraient 5 000 personnes chaque année et dont la condition d'âge pourrait être modulée selon les sites ;

— la **réduction du temps de travail** négociée à la condition que celle-ci ne porte pas atteinte et même tende à améliorer la productivité des entreprises ;

— l'**aide à la réinsertion des travailleurs immigrés** qui pourrait concerner 2 000 d'entre eux, d'après le rapport qui estime que 6 à 7 % des effectifs seraient intéressés.

Le régime actuel pourrait être aménagé notamment par la recherche d'une coopération avec les entreprises du pays d'accueil pour la formation du personnel migrant ;

— les **congés de reconversion-formation** qui pourraient concerner 20 000 personnes d'ici 1988. La formule consisterait à maintenir le contrat de travail pendant l'année de formation avec maintien de 70 % du salaire.

L'entreprise aiderait le salarié concerné pour son reclassement et le licenciement n'interviendrait qu'après deux refus du salarié.

Le rapport estime à 2,5 milliards de francs le coût de ces mesures qui serait pris en charge principalement par l'Etat.

2. — *Les réactions suscitées par le rapport*

Interrogé par votre commission sur les moyens préconisés par le rapport Dalle, le Ministre chargé du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle rappelait, le 24 octobre dernier, que ses conclusions devaient d'abord faire l'objet d'un examen par la commission nationale de l'industrie et estimait que les réductions d'effectifs proposées pourraient être effectuées, pour 50 % d'entre elles, dans le cadre des procédures habituelles, le problème restant posé pour l'autre moitié des effectifs concernés.

Il a surtout fait observer que ce problème grave n'avait pas à être réglé en un an ou deux ans et qu'à son sens, il fallait le conduire au rythme des mutations technologiques.

Si, en effet, le facteur temps est à prendre en compte, votre commission estime cependant que le redressement du secteur devrait être mené rapidement du fait notamment de son endettement croissant et parce que les entreprises automobiles ne supporteront pas, pendant de nombreuses années, des pertes financières considérables.

Le secteur automobile a, pendant toutes les années de croissance, été le fer de lance de notre industrie et doit continuer de jouer un rôle essentiel notamment dans nos exportations.

Son adaptation aux mutations technologiques s'impose donc, même si celle-ci est douloureuse sur le plan social.

Si un moratoire au plan financier est difficilement envisageable, il faut impérativement, comme le suggère le rapport, que le financement des investissements nécessaires fassent l'objet d'une forte aide de l'Etat afin d'éviter un accroissement fatal des frais financiers des groupes automobiles qui sont déjà considérables.

*
* *
*

IV. — L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES RELATIONS DU TRAVAIL : UNE CERTAINE PAIX SOCIALE

Cette évolution peut être envisagée notamment sous l'angle des conflits du travail et de la mise en œuvre des lois dites Auroux.

A. — L'évolution des conflits du travail

1. — 1983 : une année peu perturbée

L'année 1983 a été globalement peu perturbée par les conflits sociaux. Au total, environ 1,5 million de journées de travail n'ont pas été effectuées en raison des grèves contre un peu plus de 2,3 millions en 1982. Il faut remonter à l'année 1965 pour enregistrer un nombre de journées perdues inférieur (960 000).

En regard des difficultés conjoncturelles des entreprises — 14,6 millions de journées indemnisables au titre du chômage partiel en 1983 — l'impact sur l'activité des cessations de travail consécutives à des grèves demeure marginale.

A partir du recensement des conflits réalisés, mois par mois, par les services du ministère des Affaires sociales et l'inspection du travail, on constate que les conflits ont été en 1983 :

— moins nombreux : en moyenne on observe par mois 280 établissements affectés contre 315 en 1982 ;

— en moyenne plus courts : par mois, les arrêts de travail ont été d'environ trois jours contre un peu moins d'une semaine en 1982 ;

— un peu moins mobilisateurs : dans les entreprises concernées le pourcentage de participation à la grève peut être estimé à près de 29 %, alors qu'en 1982 plus du tiers des effectifs se mettaient en grève.

Par rapport à 1982, les salaires ont été, en 1983, moins souvent mis en avant comme motif de déclenchement des conflits ; ils restent cependant d'assez loin la revendication principale. A l'inverse, la défense de l'emploi qui n'avait que faiblement mobilisé dans les entreprises en 1982 est redevenue, l'an dernier, une préoccupation importante.

Qui a eu l'initiative des grèves ? Le plus souvent la C.G.T. : sur 100 conflits engagés en 1983, 41 % ont résulté d'un mot d'ordre lancé par cette centrale contre 12 % engagés par la C.F.D.T., 1 % par F.O., 22 % d'une initiative conjointe à plusieurs syndicats et 22 % sans intervention syndicale.

Cette évolution témoigne donc d'une combativité des salariés qui reste relativement faible.

2. — *Une évolution confirmée en 1984*

Cette baisse du nombre des conflits du travail et du nombre de jours de grève en résultant se trouve confirmée pour la période qui va du 1^{er} juillet 1983 à la fin du premier semestre de 1984, qu'il s'agisse des conflits dits « généralisés » (17 fois moins élevés qu'au cours de la période 1975-1979) ainsi que des conflits localisés dont la participation est la plus faible depuis 1975, même avec occupation des lieux de travail.

B. — **Le bilan d'application des lois Auroux**

A partir d'un bilan dressé par M. Pierre Bérégovoy, Ministre des Affaires sociales, au mois de mai 1984, il est possible de dresser un premier bilan des lois Auroux après dix-huit mois d'application.

1. — *Le bilan général*

a) *Libertés des travailleurs dans l'entreprise* (loi du 4 août 1982 : près de 60 000 règlements intérieurs ont été rédigés, soumis aux comités d'entreprise et transmis à l'inspection du travail, soit les deux tiers des entreprises concernées ; 4 000 accords ont été conclus sur le droit d'expression dans l'entreprise.

b) *Développement des institutions représentatives du personnel* (loi du 28 octobre 1982) : près de 120 comités de groupe ont été mis en place.

c) *Négociation collective* (loi du 13 novembre 1982) : près de 5 000 accords ont été conclus en 1983 dans les entreprises, soit plus du double du maximum atteint au cours des années précédentes ; des négociations se sont engagées pour la première fois dans des secteurs non couverts par des conventions collectives ; en 1983, 90 % des bran-

ches de plus de 10 000 salariés ont négocié les salaires et près de 140 accords ont été conclus dans plus de 100 branches regroupant 5 millions de salariés. Quatre accords nationaux interprofessionnels ont été conclus depuis mai 1981.

d) *Hygiène, sécurité et conditions de travail* (loi du 23 décembre 1982) : les institutions compétentes pour les risques professionnels et conditions de travail se sont mis en place dans trois entreprises sur quatre du secteur industriel.

2. — *Les observations de votre commission*

Au-delà de ce premier bilan, votre commission prend acte de l'entrée en vigueur des lois Auroux, que le Sénat avait combattues en 1982, et qui ont profondément bouleversé notre code du travail et la vie quotidienne des entreprises. Leur mise en œuvre s'est parfois opérée non sans difficultés.

La commission constate avec satisfaction que le rôle de l'encadrement est précisé dans la grande majorité des accords conclus sur le droit d'expression des salariés.

Elle remarque en revanche que certaines dispositions irréalistes prévues, et qui avaient été critiquées, sont restées quasiment lettre-morte notamment en ce qui concerne les délégués de site et les sections syndicales dans les entreprises de moins de 50 salariés.

Elle observe également que l'obligation de négocier est loin d'avoir été respectée par l'ensemble des entreprises, notamment les moyennes et les petites et que, par exemple, le C.H.S.C.T. ne se met en place qu'avec lenteur dans le secteur du B.T.P.

Ainsi, tout en se félicitant de la mise en œuvre satisfaisante des dispositions les plus réalistes des lois Auroux votre commission redit sa méfiance à l'égard de mesures inspirées plus directement de considérations doctrinales et qui sont restées peu appliquées. S'agissant du rôle qu'ont joué les lois Auroux dans la relative paix sociale que connaît actuellement le monde du travail, elle estime que la combativité réduite des salariés s'explique plus par la situation dégradée de l'emploi que par la mise en place de textes qui les auraient davantage associés à la marche des entreprises.

V. — L'EVOLUTION DE TROIS COMPOSANTES DE L'EMPLOI

Comme il est d'usage, votre commission consacrera quelques développements à la situation démographique de notre pays, à l'emploi et à la formation des femmes ainsi qu'à la part des travailleurs étrangers dans l'économie française.

A. — La situation démographique de la France

L'analyse se limitera aux dernières tendances observées à partir du recensement de 1982, à la part des naissances d'origine étrangère et à quelques comparaisons internationales en matière de démographie.

1. — *Les dernières tendances observées*

L'évolution démographique en 1983 se caractérise par :

— une chute des naissances de l'ordre de 48 000, un peu inférieure à celles observées en 1974 et 1975 ; le taux de natalité, 13,7 pour 1 000 est proche du niveau le plus bas observé durant l'après-guerre (13,6 pour 1 000 en 1976) mais le nombre des naissances (749 000) reste supérieur au plus bas niveau de 1976 (720 000) ;

— une légère augmentation du nombre des décès (+ 15 000) due aux conditions épidémiologiques (épidémie de grippe) ;

— un maintien de la mortalité infantile à un très bas niveau (de l'ordre de 9 pour 1 000) ;

— un niveau de fécondité au plus bas avec 1,82 enfants par femme, niveau atteint en 1976 et 1978 et auparavant durant les deux guerres mondiales ;

— la poursuite du mouvement de baisse continue des mariages engagé en 1973, avec un indice synthétique de nuptialité de 60,1 % de premiers mariages chez les hommes et 62,7 % chez les femmes ;

— une augmentation du nombre des divorces, comme de leur fréquence, par rapport aux mariages, au cours des neuf dernières années. Plus du quart des mariages se terminent actuellement par un divorce ;

— une augmentation du nombre des décès qui a entraîné un léger recul de la vie moyenne.

L'augmentation du nombre et de la fréquence des divorces, la baisse de la nuptialité et de la fécondité sont donc les traits dominants de l'évolution démographique de la France au cours des dernières années.

2. — *Les naissances d'origine étrangère*

L'existence d'une population étrangère nombreuse et la fécondité encore forte, de certains groupes nationaux, contribuent à élever la fécondité de l'ensemble de la population.

En faisant intervenir pour moitié les naissances de couples mixtes, on arrive à des proportions de naissances légitimes provenant de parents étrangers qui ont varié, à la suite d'un mouvement de lente croissance, de 10,8 % en 1975 à 11,8 % en 1981 et 12,3 % en 1982.

Il n'est pas possible de procéder à un calcul analogue pour l'ensemble des naissances. En effet, si la nationalité de la mère est rarement non déclarée, il en va autrement de la nationalité du père : sur 100 naissances hors mariage, la nationalité de la mère est inconnue dans six cas, celle du père dans 63 cas (données de 1974).

On ne peut donc mesurer la contribution des étrangers à la natalité de la France que sur la base de la nationalité des mères. Dans ce cas, la proportion des naissances de mères étrangères est passée de 10,2 % en 1975 à 10,9 % en 1982.

La présence des femmes étrangères augmente de 4 % le nombre moyen d'enfants par femme : il est de 1,84 pour les seules françaises et de 1,92 pour l'ensemble des femmes. Cet accroissement provient essentiellement des femmes originaires d'Afrique du Nord dont la fécondité est de l'ordre de 4 à 5 enfants par femme. La comparaison avec le passé à l'aide des recensements de 1968 et de 1975, montre toutefois que la fécondité des étrangères est en diminution pour toutes les nationalités (sauf peut-être les Marocaines, d'immigration récente), comme celle des Françaises.

3. — *Les comparaisons internationales*

D'après les estimations de la division de la population des Nations-Unies :

— de 1950 à 1985, la population mondiale aura crû de 93 % passant de 2,5 à 4,8 milliards d'habitants. Cette croissance a été de 41 % dans les pays développés, et de 110 % dans le Tiers-Monde.

— de 1985 à 2025, les projections des Nations-Unies laissent attendre un ralentissement : croissance de 69 % pour l'ensemble, qui conduirait à un total de 8,2 milliards d'habitants en 2025. Cette croissance serait de 19 % pour les pays développés et de 85 % dans le Tiers-Monde.

La chute de fécondité importante dans l'ensemble du Tiers-Monde a conduit à une réduction de l'écart entre pays développés et pays en voie de développement, et devrait aboutir à un rapprochement sensible des situations de fécondité vers 2025.

Le recul de la fécondité a été sensible au cours des quinze dernières années, avec des variations importantes selon les pays :

— en Asie, le Bangladesh et le Pakistan sont les principales exceptions au mouvement général de baisse, souvent assez forte, tandis qu'en Amérique latine, la baisse est ample et généralisée.

Seule, l'Afrique conserve une fécondité à peu près inchangée : fécondité stationnaire et à haut niveau en Algérie, baisse légère au Maroc, recul très net en Tunisie et en Egypte. En Afrique noire, aucun indice de limitation volontaire des naissances n'apparaît.

Si les facteurs de baisse de la fécondité sont relativement aisés à identifier, ils restent difficiles à mesurer et ils présentent entre eux des relations complexes ; on retiendra cependant :

- l'élévation de l'âge moyen au premier mariage,
- le niveau d'éducation de la femme, son appartenance à la population active, son lieu de résidence,
- la contraception.

Les gouvernements du Tiers-Monde apprécient de façon différente leur croissance démographique. Parmi les 101 États qui ont manifesté une opinion en réponse à une enquête des Nations-Unies, 61 gouvernements ont exprimé leur désir d'intervenir sur la croissance

de leur population, dont 46 dans le sens de la baisse. Parmi 53 gouvernements estimant que le taux d'accroissement est trop élevé, 40 ont un programme d'action.

Globalement, malgré une meilleure maîtrise de sa fécondité, le Tiers-Monde est encore promis à une forte croissance, qui renforcera sa prééminence face aux pays développés atteints par une crise démographique sans précédent.

Ainsi apparaît un contraste entre le résultat des interventions des pays du Tiers-Monde qui souhaitent réduire leur fécondité, et les difficultés auxquelles sont confrontés les pays développés qui souhaitent relancer leur évolution démographique.

B. — La politique menée en faveur de l'emploi des femmes

Celle-ci résulte d'une action interministérielle concertée, animée par le Ministère des droits de la femme.

1. — *L'emploi et la formation*

En 1984, les femmes actives sont plus de 10 millions et représentent 42,5 % de la population active. Or, les femmes représentent aussi 54 % des chômeurs et 45 % d'entre elles sont au chômage depuis plus d'un an.

Pour répondre à cette situation, le Ministère des droits de la femme a renforcé l'action qu'il mène en faveur de la formation professionnelle et de l'emploi des femmes.

a) *Les stages de formation professionnelle*

Près de 25 millions de francs ont été affectés en 1983 et au cours du premier semestre de 1984 à la réalisation de stages de formation professionnelle qui permettent aux femmes, essentiellement dans des régions défavorisées, d'acquérir une formation qualifiante dans les secteurs d'avenir liés aux nouvelles technologies.

L'A.F.P.A. s'est engagée avec le Ministère des droits de la femme dans un processus de réflexion pour permettre aux femmes d'accéder à

un plus grand nombre de spécialités. En 1983, elle a accueilli 23 % de femmes parmi ses stagiaires (18 % en 1981 et 22 % en 1982).

Deux axes ont été définis :

— mise en place de nouvelles formations dont la perspective d'évolution sur le plan de l'emploi est plutôt favorable, et qui présente un accès relativement ouvert aux femmes : agro-alimentaire, secteur de l'imprimerie et de l'édition, métiers de la vente...

— extension de la part des femmes dans les formations existantes porteuses d'avenir et dans lesquelles l'emploi féminin peut être développé : électronique, construction électrique, télématique, productive, gestion assistée par ordinateur.

L'effort engagé à partir des recommandations du rapport du groupe de travail constitué conformément à la décision du premier comité interministériel des droits de la femme a commencé à porter ses fruits. Neuf nouvelles sections ont fait l'objet d'un recrutement et d'un suivi contrôlés quant à la participation féminine.

Par ailleurs, un programme expérimental d'insertion sociale et économique des *mères isolées* a été lancé en 1983 à raison d'une action par région au titre des priorités nationales du fonds de la formation professionnelle, pour accompagner la mise en œuvre du programme de lutte contre la pauvreté. Les femmes soutien de famille bénéficient également d'une priorité d'accès aux stages rémunérés de formation professionnelle, dans la catégorie d'âge considérée. On peut estimer qu'elles composent la majorité des bénéficiaires des actions spécifiques de réinsertion professionnelle des mères de famille (10 000 stagiaires en 1982).

A partir de 1984, le Ministère des droits de la femme a associé les régions, par le biais des contrats de plan Etat-régions, à l'effort de formation des femmes aux métiers d'avenir, et plus généralement, aux actions tendant à l'égalité professionnelle. Les moyens financiers mis en œuvre (participation de l'Etat à hauteur de 9,5 millions de francs par an pendant 5 ans) doivent permettre de multiplier les expériences pilotes conduites les années précédentes et de forger une plate-forme de réflexion commune entre l'Etat et les régions.

b) *Les missions locales pour l'emploi*

Le Ministère des droits de la femme participe aux missions locales pour l'emploi en rémunérant une conseillère technique qui anime et

coordonne l'activité de la mission afin que les conseils et les orientations donnés aux femmes leur permettent de trouver une formation et un emploi adaptés au marché du travail.

En 1983, une enveloppe de 4,5 millions de francs a été réservée à cette action dans les 62 permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes de 16-25 ans.

En 1984, 80 missions ont reçu à ce titre 5,5 millions de francs.

c) L'égalité professionnelle entre hommes et femmes

La loi du 13 juillet 1983 sur l'égalité professionnelle entre les sexes a renforcé et complété les dispositions législatives et réglementaires antérieures, fournissant ainsi l'instrument juridique indispensable au développement de mesures de rattrapage en faveur de l'accès à la formation professionnelle des femmes dans les entreprises.

C'est en effet dans les actions organisées par les entreprises que les femmes sont le plus sous-représentées, alors même que l'amélioration de leur qualification professionnelle est une condition de leur promotion.

d) La campagne nationale d'information sur l'emploi et l'égalité professionnelle

7 millions de francs ont été affectés en 1983 au financement d'une campagne nationale d'information sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Cette campagne a été relayée dès le printemps 1984 par une autre campagne portant sur l'orientation professionnelle des jeunes filles.

e) La part des femmes dans les « stages Rigout » d'insertion professionnelle

Depuis 1981, la participation des jeunes femmes aux stages du programme jeune a sensiblement augmenté pour atteindre la quasi parité avec les hommes, en particulier dans le dispositif des « stages

Rigout » et des stages jeunes volontaires comme en témoignent les indications suivantes :

	Effectifs	%
— Programme 16-18 ans		
dont : ensemble des stagiaires	37 500	46,8
orientation approfondie	3 200	56,3
insertion	20 200	49,3
qualification	14 100	43,2
— Contrats emploi-formation (1.7.81-30.6.82)	31 800	40,8
— Contrats d'apprentissage (1.7.81-30.6.82)	31 300	24,5
— Stages jeunes volontaires (1982)	11 800	53,8

2. — *Les actions menées en faveur de certaines femmes défavorisées*

Le Ministère des droits de la femme s'est attaché à poursuivre l'effort qu'il a engagé depuis 1981 dans les secteurs suivants :

— Les flots sensibles

Les efforts menés à l'intérieur des flots sensibles définis par la commission Dubedout visent à venir en aide aux femmes les plus défavorisées, en développant les actions destinées à rompre leur isolement, et en favorisant leur insertion professionnelle.

— les femmes seules

Le Ministère des droits de la femme a contribué à hauteur de 7,8 millions de francs depuis 1983 au programme de lutte contre la pauvreté. Dans un certain nombre de départements, un service spécialisé d'aide et de soutien aux mères seules en difficulté fonctionne avec la participation de la déléguée régionale aux droits de la femme et de la D.D.A.S.S. ; parallèlement, sont lancées des actions pour les mères isolées, notamment en matière de logement, formation et emploi.

Le programme d'insertion sociale et professionnelle à l'intention des mères isolées a bénéficié en 1983 d'une enveloppe de 4 millions de francs, allouée par le fonds de la formation professionnelle et de crédits complémentaires équivalents. Ce programme a pour objectif de permettre l'accès des mères isolées à l'autonomie économique et financière, au moyen de stages de formation en alternance, auxquels ont participé plus de 1 000 mères isolées.

Une évaluation de ces actions a permis d'inciter les conseils régionaux à développer les dispositifs de formation en faveur des mères isolées.

-- Les femmes immigrées

Le Ministère des droits de la femme a continué d'apporter son soutien financier et technique aux associations dont le but est de favoriser l'accès à l'autonomie pour les femmes immigrées.

— Les femmes détenues

En collaboration avec le Ministère de la justice, le Ministère des droits de la femme a mis sur pied des stages de préformation à l'intérieur des maisons d'arrêt en vue de favoriser la réinsertion des femmes détenues.

— Les femmes battues

Le Ministère des droits de la femme a incité les associations à développer des structures d'accueil, d'information et d'hébergement dites « éclatées » plutôt que des centres d'hébergement lourds et de longue durée et à orienter l'action de ces associations vers une réinsertion professionnelle et sociale des femmes accueillies.

C. — Les travailleurs étrangers

1. — *Les difficultés d'évaluation du nombre des travailleurs étrangers*

Il convient de recourir à trois sources statistiques distinctes pour évaluer le nombre de travailleurs étrangers en France : les recensements de la population, l'enquête sur la main-d'œuvre étrangère du Ministère du travail, et l'enquête sur l'emploi effectuée par l'I.N.S.E.E. Il est difficile de comparer les chiffres ainsi recueillis, chacune de ces enquêtes ayant un champ, une méthodologie, et une périodicité spécifiques. Par ailleurs, la mesure du nombre des travailleurs se heurte à des difficultés particulières, en raison de la précarité plus grande des emplois, de l'habitat, ou de la situation d'une partie de cette population.

a) *L'enquête sur l'emploi de l'I.N.S.E.E.* donne un certain nombre de renseignements sur la population active étrangère (salariés et non salariés). Cette enquête est faite une fois par an, les derniers résul-

tats connus datant de mars 1983. L'enquête est menée auprès d'un échantillon d'environ 60 000 ménages, de sorte qu'elle tend à sous-estimer le volume de la population étrangère, compte tenu de certaines de ses particularités (logement d'un certain nombre de travailleurs immigrés en foyers, sur chantiers temporaires, etc...). Par ailleurs, le nombre des étrangers de l'échantillon est trop restreint pour qu'on puisse considérer les variations enregistrées comme significatives.

b) *L'enquête sur la main-d'œuvre étrangère*, réalisée par le Ministère du travail, constitue la source la plus fiable pour l'évaluation des salariés de nationalité étrangère, mais elle ignore les établissements de moins de 10 salariés, l'agriculture, le secteur public et les services domestiques. Les derniers résultats disponibles proviennent de l'enquête effectuée en avril 1982, auprès des établissements du secteur industriel et commercial privé, comptant au moins 10 salariés. Le nombre de salariés étrangers s'élevait alors à 913 000, soit 9,2 % des effectifs totaux de ces établissements.

c) *Les recensements de la population* fournissent un décompte des actifs étrangers (salariés et non salariés) par branche d'activité. D'après les résultats du dernier recensement effectué en 1982 le secteur du bâtiment enregistre la présence étrangère la plus forte, soit 17 % ; viennent ensuite les secteurs d'activité suivants : production de combustibles avec 16,4 %, la construction automobile avec 14,4 %, la production de minerais, de métaux ferreux, première transformation de l'acier avec 12,3 %, la production des métaux de construction et minerais divers avec 11,3 %, les industries du caoutchouc et de matières plastiques avec 11,1 %, la fonderie et le travail des métaux avec 11,0 %, les industries du textile et de l'habillement avec 10,4 %.

En moyenne, les étrangers représentent 6,2 % des actifs, soit en 1982, 1,3 million de personnes.

2. — *Les problèmes de formation spécifiques aux étrangers*

La formation des étrangers, en situation régulière quant au séjour et au travail, relève, en principe du dispositif général de la formation professionnelle continue. Cependant, de par leur situation particulière au sein de la société française, des dispositifs particuliers de formation

sont mis en œuvre, notamment par le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leur famille (F.A.S.) et par le ministère chargé des immigrés, responsable de la politique de l'immigration.

— La situation des étrangers n'est pas homogène, elle dépend largement de leur origine, de leur âge, de leur niveau culturel et de l'expérience professionnelle acquise. En règle générale, les travailleurs étrangers subissent de nombreux handicaps spécifiques pour accéder à une véritable qualification professionnelle : handicap linguistique et culturel, emplois peu qualifiés.

— Les formations offertes aux travailleurs étrangers s'articulent autour des stages à dominantes linguistiques et de préformation comme premières étapes préalables à toute entrée en stage de formation qualifiante. Ce dispositif comporte l'inconvénient de constituer un cursus de longue durée pas toujours très motivant pour les intéressés.

Cette constatation donne lieu, actuellement à une recherche par les administrations et les partenaires intéressés, pour améliorer l'offre de formation à partir d'une « analyse de besoin » moins traditionnelle. La situation particulière des travailleurs immigrés dont l'emploi est menacé ou supprimé (voir le problème des restructurations, des sur-effectifs, etc...) révèle les problèmes qu'ils rencontrent pour réussir leur reconversion.

— Mesurer la part des travailleurs étrangers dans l'ensemble des stagiaires de la formation professionnelle n'est pas aisé, compte tenu des sources statistiques disponibles. Le tableau ci-dessous rassemble les derniers chiffres connus :

Financement	Type de formation	Nombre de stagiaires en : (hors jeunes)			Observations
		formation linguistique	préformation	formation	
FAS (1983)		34 000	10 700		
État (1982) conventions formations spécifiques			3 400		
conventions formations non spécifiques				10 000	4,9 % des effectifs fournis
AFPA (préformation et formation)				5 900	15 % des effectifs fournis en niveau V et 4 % en niveau IV III.

— La part des jeunes d'origine étrangère dans le programme jeunes 16-18 ans est de 13 %.

Enfin, chaque année, 3 600 réfugiés bénéficient de stages d'alphabétisation et d'adaptation socio-professionnelle et 900 environ de stages de préformation.

3. — *L'aide au départ proposée aux travailleurs étrangers*

a) *Les principes de l'aide*

Le Conseil des Ministres du 31 août 1983 a défini les principes généraux de la politique du gouvernement à l'égard des travailleurs étrangers qui souhaitent volontairement se réinsérer dans leur pays d'origine.

Dans ce cadre, un groupe interministériel, présidé par un diplomate chargé d'une mission de contacts avec les pays d'origine a été mis en place en octobre 1983. Des discussions bilatérales, engagées depuis plusieurs mois, se poursuivent pour rechercher la conclusion d'accords destinés à faciliter la réinsertion dans le pays d'origine.

Parallèlement, le gouvernement a suscité la mise en place, en étroite concertation avec les partenaires sociaux, d'un dispositif global d'aide à la réinsertion de certains travailleurs étrangers dans leur pays d'origine, qui s'adresse aux étrangers appartenant à des entreprises contraintes par des nécessités économiques de procéder à des réductions d'effectifs dans le secteur automobile notamment.

b) *Le dispositif d'aide à la réinsertion*

Celui-ci comporte trois volets :

— une aide publique créée par le décret du 27 avril 1984, qui se compose elle-même de trois parties (prise en charge des frais de voyage, allocation forfaitaire de déménagement et aide au projet individuel de

— des mesures spécifiques prévues par le dernier employeur, qui sont précisées par convention conclue entre ce dernier et l'Etat ou l'O.N.I. ;

— une aide conventionnelle du régime d'assurance chômage, qui correspond aux deux-tiers des droits à indemnisation restant à courir au titre de l'allocation de base et de l'allocation de fin de droits et qui est versée en une fois aux bénéficiaires de l'aide publique.

c) Les premiers résultats

Des résultats commencent à être enregistrés, même s'il est encore trop tôt pour estimer pleinement la portée du dispositif mis en place.

Des conventions d'aide à la réinsertion ont d'ores et déjà été conclues entre l'O.N.I. et les sociétés :

- Citroën (17 mai 1984) ;
- Peugeot-Talbot (26 mai 1984) ;
- C.E.P.E.M. (Groupe Thomson — Electro ménager) (21 juin 1984) ;
- « Le Nickel » (29 juin 1984) ;
- Godin S.A. (fonderie) (2 juillet 1984) ;
- Ferembal (emballages métalliques) (25 juillet 1984).

De nouveaux projets de conventions sont en préparation.

S'agissant de l'intérêt manifesté par les travailleurs immigrés pour les possibilités d'aide à la réinsertion ainsi offertes, on peut faire état de la situation suivante, à la date du 25 juillet 1984 (source : O.N.I.) :

Nationalités	Personnes informées	Demandes de réinsertion déposées (1)
Algériens	1 179	178
Marocains	955	93
Tunisiens	206	29
Maliens	53	16
Mauritaniens	23	10
Sénégalais	169	57
Autres Africains	4	—
Espagnols	65	17
Portugais	670	149
Turcs	718	146
Yougoslaves	277	16
Divers	11	3
Total	4 330	714

d) *La position de votre commission*

Votre commission considère que l'aide à la réinsertion des travailleurs étrangers est loin de constituer le seul moyen pour régler, sur un plan général, les problèmes soulevés par l'immigration et même pour réduire de manière significative les sur-effectifs dans certaines branches qui regroupent une forte proportion d'immigrés, dans l'automobile par exemple.

Elle a cependant montré son intérêt à cette formule d'aide au retour volontaire en adoptant la proposition de loi relative à l'aide au retour présentée par notre collègue, le Président Edouard Bonnefous.

Ce type de formule doit donc être, à son sens, développé en liaison notamment avec les pays d'origine des salariés concernés, et ce, afin de donner à ces derniers qui pourraient bénéficier d'une formation utilisable, des chances réelles de réinsertion dans leurs pays.

* *
*

CONCLUSION

Au terme de ces développements, votre commission observe que les crédits de ce budget n'enregistrent qu'une progression limitée et elle ne peut que constater que les dépenses prévues sont largement la traduction obligée d'une situation de l'emploi encore détériorée. Le chômage n'est désormais plus maîtrisé et les mesures dites de traitement social révèlent les limites de leur efficacité et surtout leur coût.

En outre, le rétablissement financier du régime de l'assurance chômage résultant d'un accord entre les partenaires sociaux et l'Etat a eu pour conséquence, en augmentant le nombre des chômeurs non indemnisés, d'alimenter sans doute en partie les cohortes des nouveaux pauvres qui ne relèvent désormais que des organisations charitables et de nos bureaux d'aide sociale.

En dépit de l'appellation nouvelle du Ministère concerné, il apparaît que le budget qui nous est présenté est constitué davantage de crédits d'accompagnement (découlant de la montée du chômage) que de crédits d'impulsion tendant à mettre en place une véritable politique de l'emploi.

Les anciens palliatifs utilisés au cours des années passées pour réduire la progression des demandeurs d'emploi sont à nouveau proposés et parfois regroupés ou présentés sous des vocables nouveaux qui n'innovent en rien, à l'exception des travaux d'utilité collective dont il faudra examiner les effets.

Les entreprises, pour leur part, qui sont les seuls acteurs en mesure de redresser la situation de l'emploi voient leur activité et leurs perspectives de développement encore entravées par des dispositions contraignantes qui s'opposent à de nouvelles embauches et sont soumises à des charges sociales plus lourdes qu'ailleurs qui découragent l'initiative privée et pénalisent l'emploi.

Votre commission considère donc qu'elle n'est pas en mesure, en adoptant les crédits proposés, d'apporter sa caution à une politique générale qu'elle ne saurait approuver.

En conséquence, elle propose au Sénat de repousser les crédits du travail et de l'emploi pour 1985.