

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 32

Travail et Santé.

I et II. — SECTION COMMUNE ET TRAVAIL

Rapporteur spécial : M. Daniel HOFFFEL.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Allès, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamaant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francoeur, Gustave Héon, Daniel Hoeffel, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Molnet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, François Schleiter, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexe 40), 3148 (tomes XIV et XV) et ln-3° 770.

Sénat : 87 (1977-1978).

Loi de finances. — Travail - Emploi - Inspection du travail - Travailleurs handicapés - Chômage - Immigration - Travail manuel - Travail (conditions de) - Agence nationale pour l'emploi - Formation professionnelle - Travailleurs étrangers.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
PREMIÈRE PARTIE. — Les grandes lignes du projet de budget pour 1978....	5
I. — La Section commune.....	6
II. — Le budget du Travail.....	9
DEUXIÈME PARTIE. — Les priorités de la politique des relations du travail...	13
I. — L'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.....	14
II. — La revalorisation du travail manuel.....	14
III. — L'amélioration des conditions de travail.....	16
TROISIÈME PARTIE. — La politique de l'emploi.....	21
I. — La politique de création d'emplois.....	21
II. — L'indemnisation du chômage.....	23
III. — Le fonctionnement de l'ANPE.....	26
IV. — La formation professionnelle.....	31
V. — L'emploi et les travailleurs immigrés.....	36
Conclusion	39
Observations de la commission.....	41
Annexes	43

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le fascicule budgétaire Travail et Santé donne lieu à deux rapports relatifs aux crédits de la Santé et de la Sécurité sociale confiés à nos collègues MM. Ribeyre et Fortier, et à un rapport concernant le Travail et la Section commune aux deux Ministères du Travail et de la Santé, que je suis chargé de vous présenter.

L'examen de ces crédits appelle deux observations préliminaires, de nature et d'importance d'ailleurs inégales.

Nous constatons, en premier lieu, que la répartition des compétences en matière de travail, d'emploi, de formation, de sécurité sociale est assez fréquemment modifiée au gré de la composition des gouvernements successifs.

Il en résulte bien évidemment des modifications de présentation budgétaire, mais qui ne sont pas toujours opérées selon les mêmes critères, ce qui ne facilite pas la tâche de contrôle de votre Assemblée.

Ainsi, la suppression du Ministère des Affaires sociales a laissé subsister une section commune au Travail et à la Santé. Le rattachement récent de la Sécurité sociale à la Santé a entraîné le transfert des crédits de subvention aux régimes spéciaux de Sécurité sociale au Ministère de la Santé, tandis qu'à l'inverse, le rattachement de la Formation professionnelle au Ministère du Travail ne s'est pas accompagné du transfert des crédits de formation du budget des Services généraux du Premier Ministre au Ministère du Travail.

En second lieu, le projet de budget 1978 du Travail porte la marque de deux séries de préoccupations des Français : l'une immédiate, la lutte contre le chômage, qui exige désormais un dispositif

important et durable, l'autre à incidences plus lointaines : la politique des relations du travail, et notamment l'amélioration des conditions de travail qu'il importe de ne pas négliger.

Ainsi la nécessité de mener une politique active de l'emploi, et de répondre aux exigences croissantes des différentes catégories de travailleurs quant à leur situation dans le milieu de travail conduisent à donner au Ministère du Travail une importance nouvelle, que ne traduit qu'imparfaitement la masse des crédits budgétaires qui lui sont affectés, puisque son action est bien souvent d'ordre législatif et réglementaire ou menée en concertation avec les partenaires sociaux, pour faciliter la conclusion d'accords professionnels ou interprofessionnels.

PREMIERE PARTIE

LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 1978

I. — La Section commune.

Cette section concerne le maintien de services communs aux deux Ministères du Travail et de la Santé mis en place lors de la création du Ministère des Affaires sociales.

La structure de cette section est modifiée par rapport à 1977, en raison du transfert au budget du Ministère de la Santé des dotations prévues en faveur des Services extérieurs des affaires sanitaires et sociales.

Les crédits de cette section, qui regroupe les deux administrations centrales du Travail et de la Santé et l'Inspection générale, s'élèvent à 655,8 millions de francs et progressent de 37,5 % entre 1977 et 1978 (477 millions de francs en 1977).

1° *Les dépenses ordinaires* représentent 622,2 millions de francs en 1978, contre 449,9 millions en 1977 :

— près de la moitié de ces dépenses est consacrée à la participation du Ministère du Travail aux charges de pensions civiles qui progressent de 57 %, passant de 190,6 millions de francs à 299,9 millions de francs ;

— un tiers environ, soit 198 millions de francs, représente les rémunérations des personnels (+ 18,4 % par rapport à 1977) ;

— le reste se partage entre les charges sociales (22,3 millions de francs), le matériel et les frais de fonctionnement des services (96,7 millions de francs), les travaux d'entretien et les dépenses diverses (7 millions de francs).

en francs

Nature des dépenses	Crédits votés pour 1977	Crédits prévus pour 1978				Différence entre 1977 et 1978
		mesures acquises	services votés	Mesures nouvelles	total	
Titre III - Moyens des services :						
1ère partie - Personnel	167 241 115	+ 15 770 051	183 011 166	+ 14 949 759	197 960 925	+ 30 719 810
2ème partie - Personnel en retraite	190 606 000	+ 103 742 000	294 348 000	+ 4 870 544	299 218 544	+ 108 612 544
3ème partie - Charges sociales ..	18 203 905	+ 1 539 744	19 743 649	+ 1 570 549	21 314 198	+ 3 110 293
4ème partie - Matériel et fonction- nement des services	59 022 112	+ 12 846 721	71 868 833	+ 24 867 554	96 736 387	+ 37 714 275
5ème partie - Travaux d'entretien	4 992 320	"	4 992 320	+ 400 000	5 392 320	+ 400 000
7ème partie - Dépenses diverses	9 862 843	- 8 292 843	1 570 000	"	1 570 000	- 8 292 843
Totaux titre III	449 928 295	+ 125 605 673	575 533 968	+ 46 658 406	622 192 374	+ 172 264 079

En francs

Chapitres	Désignation	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
		1977	1978	Différence	1977	1978	Différence
57-90	Equipements administratifs....	28 053 000	32 380 000	+ 4 327 000	20 000 000	23 480 000	+ 3 480 000
57-91	Etudes d'organisation et informatique	12 050 000	9 340 000	- 2 710 000	7 000 000	10 100 000	+ 3 100 000
	Totaux	40 103 000	41 720 000	+ 1 617 000	27 000 000	33 580 000	+ 6 580 000

(En francs)

CHAPITRES	DESIGNATION	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
		1977	1978	Différence	1977	1978	Différence
		66.71 ..	Formation profession- nelle des adultes ..	154 000 000	134 900 000	- 19 100 000	162 000 000
66.72	Agence nationale pour l'emploi	41 432 000	41 279 000	- 153 000	27 242 000	46 379 000	+ 19 137 000
	<u>Totaux</u>	195 432 000	176 179 000	- 19 253 000	189 242 000	189 379 000	+ 137 000

Les mesures nouvelles proposées pour le budget des dépenses ordinaires de la Section commune s'élèvent à 46,7 millions de francs.

Elles concernent notamment :

— la mise en place du Secrétariat d'Etat auprès du Ministre (Formation professionnelle) : 13 emplois ;

— le renforcement du personnel de l'administration centrale : 38 emplois ;

— la titularisation de 14 auxiliaires ;

— les incidences sur l'organisation des services de la réforme du régime administratif de la ville de Paris : création de 41 emplois.

2° *Les dépenses en capital sont réparties aux chapitres :*

— équipements administratifs : chapitre 57-90 ;

— études d'organisation et informatique : chapitre 57-91.

Le montant des crédits prévus au budget de 1978 est en quasi-stagnation pour les autorisations de programme (41,7 millions de francs en 1977) mais est en croissance importante pour les crédits de paiement (+ 24,4 %).

Les dotations couvriront les travaux normaux d'entretien et de rénovation des locaux administratifs.

Un effort particulier sera fait dans le domaine des études et de l'informatique, les crédits de paiement passant de 7 millions de francs à 10,1 millions de francs.

II. — Le budget du Travail.

Compte tenu des transferts effectués à la section III Santé, des crédits de subvention aux régimes spéciaux de Sécurité sociale, les crédits inscrits au projet de budget pour 1978 s'élèvent à 6,927 milliards de francs, contre 4,816 milliards de francs en 1977, soit une progression de 43,8 %.

Cette progression doit être ramenée à 30,3 % si l'on tient compte de la dotation de 1,500 milliard de francs votée au collectif de juin 1977 et affectée à hauteur de 1,3 milliard de francs au Fonds national du chômage et de 200 millions de francs au Fonds national de l'emploi.

Ainsi calculé, le budget du Ministère du Travail représente 1,74 % du budget général de l'Etat.

1° Les dépenses ordinaires s'élèvent à 6,737 milliards de francs et progressent de 43,8 % par rapport à 1977 (4,627 milliards).

Cette progression est essentiellement due à l'augmentation des dotations dans trois secteurs d'importance financière très inégale :

- l'aide aux travailleurs privés d'emploi, qui s'élève à 3,466 milliards de francs, en augmentation de 55,3 % par rapport à 1977 ;
- l'effort national en faveur des travailleurs handicapés (+ 200 millions de francs) ;
- l'amélioration des conditions de travail et la revalorisation du travail manuel dans le cadre de l'application du programme d'action prioritaire n° 12 du VII^e Plan.

2° Les dépenses en capital voient leur niveau maintenu à 189 millions de francs en crédits de paiement, tandis que les autorisations de programme sont en diminution (de 195,4 millions de francs en 1977 à 176,2 millions de francs pour 1978).

Les opérations prévues à ce titre concernent principalement :

- la Formation professionnelle des adultes, à hauteur de 143 millions de francs ;
- l'Agence nationale pour l'emploi pour 46,37 millions de francs ;
- les organismes d'études et de recherche sur le travail (5,3 millions de francs).

(En francs)

NATURE DES DEPENSES	CREDITS VOTES pour 1977	CREDITS PREVUS POUR 1978				DIFFERENCE entre 1977 et 1978
		Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total	
Titre III - Moyens des services						
Première partie - Personnel	238 327 596	+ 20 651 230	258 978 826	+ 30 326 434	289 305 260	+ 50 977 664
Troisième partie - Charges sociales	15 629 597	+ 1 834 541	17 464 138	+ 2 511 966	19 976 104	+ 4 346 507
Quatrième partie - Matériel et fonc- tionnement des services	20 144 273	+ 596 843	20 741 116	+ 9 394 162	30 135 278	+ 9 991 005
Sixième partie - Subventions de fonctionnement	588 746 258	-	588 746 258	+ 105 294 306	694 040 564	+ 105 294 306
Septième partie - Dépenses diverses.	4 792 098	-	4 792 098	- 267 500	4 524 598	- 267 500
Totaux Titre III	867 639 822	+ 23 082 614	890 722 436	+ 147 259 368	1 037 981 804	+ 170 341 982
Titre IV - Interventions publiques						
Troisième partie - Action éducative et culturelle	983 455 650	+ 20 788 000	1 004 243 650	+ 121 310 000	1 125 553 650	+ 142 098 000
Quatrième partie - Action économi- que	453 329 270	+ 158 380 000	611 709 270	+ 417 550 000	1 029 259 270	+ 575 930 000
Sixième partie - Action sociale : assistance	2 231 510 160	+ 1 023 000 000	3 254 510 160	+ 212 286 552	3 466 796 712	+ 1 235 286 552
Septième partie - Action sociale : prévoyance	91 616 811	-	91 616 811	- 13 230 000	78 386 811	- 13 230 000
Totaux Titre IV	3 759 911 891	+ 1 202 168 000	4 962 079 891	+ 737 916 552	5 699 996 443	+ 1 940 084 552
Totaux pour les titres III et IV	4 627 551 713	+ 1 225 250 614	5 852 802 327	+ 885 175 920	6 737 978 247	+ 2 110 426 534

DEUXIEME PARTIE

LES PRIORITES DE LA POLITIQUE DES RELATIONS DU TRAVAIL

Le Ministère du Travail est engagé dans la poursuite d'une politique permanente d'amélioration des conditions de travail.

Cette politique fait appel tantôt à la solidarité nationale en faveur d'une catégorie de la population particulièrement défavorisée, tantôt à la politique d'assistance sociale, mais elle repose également sur la responsabilité des partenaires sociaux.

Il est très souhaitable, en effet, que la négociation entre partenaires sociaux soit l'une des sources importantes du droit social et que la politique contractuelle concerne, non seulement la politique salariale, mais aussi le domaine des conditions de travail.

La politique contractuelle permet, outre le développement de l'esprit de responsabilité et de compréhension mutuelle entre partenaires sociaux, une meilleure adaptation des mesures envisagées à la réalité des problèmes locaux dans les entreprises, les branches professionnelles, les régions.

Mais, il est à craindre, dans cette période où la situation économique en France et dans les principaux pays industrialisés est difficile, que la négociation collective se ralentisse.

Il appartient donc au Ministère du Travail de veiller à ce qu'il n'en soit rien et que les initiatives soient prises en temps utile pour faciliter la conclusion d'accords entre partenaires sociaux.

Mais, par ailleurs, il est des questions sociales d'ampleur nationale faisant appel à la solidarité de l'ensemble de la nation, qui appellent des initiatives directes du Ministère du Travail.

Au plan budgétaire, pour 1978, trois secteurs sont reconnus comme prioritaires.

I. — Un effort important en faveur de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

Le chapitre 44-71 relatif au reclassement des travailleurs handicapés voit sa dotation passer de 14,11 millions de francs en 1977 à 214,11 millions de francs.

Les ressources supplémentaires seront consacrées à la mise en œuvre de la garantie de ressources aux travailleurs handicapés prévue aux articles 32 à 34 de la loi d'orientation du 30 juin 1975 sur les handicapés.

Cette ressource garantie est fixée par rapport au SMIC si les travailleurs handicapés sont salariés et déterminée par décret dans les autres cas.

L'ouverture de ce crédit devrait inciter le Gouvernement à publier rapidement les décrets d'application de la loi qui font encore défaut pour mettre en œuvre le mécanisme de la garantie de ressources qui serait susceptible d'intéresser dans l'immédiat 3 000 personnes handicapées.

Par ailleurs, les Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) prévues également par la loi du 30 juin 1975 ont été mises en place sur l'ensemble du territoire en 1977 ; il importe donc que des moyens importants leur soient alloués : un crédit de 15 millions de francs est prévu à cet effet permettant notamment la création de 60 emplois.

Enfin, les crédits de subvention aux ateliers protégés sont portés de 11 millions de francs en 1977 à 12 millions de francs en 1978 tandis que les crédits d'équipement passent de 600 000 F à 750 000 F.

II. — Un début d'action en faveur du travail manuel.

1° La revalorisation du travail manuel a été retenue au titre des programmes d'action prioritaires du VII^e Plan.

Il s'agit là d'une action nécessaire, ambitieuse et difficile, qui s'impose pour des raisons sociales et économiques et qui implique une évolution profonde des mentalités, tant la dévalorisation de fait dont souffre à tort ou à raison le travail manuel par rapport aux activités tertiaires est grande.

Le contenu de l'action que le Gouvernement s'est engagée à conduire dans ce domaine pendant la durée du VII^e Plan est assez varié.

2° Les objectifs recherchés sont en particulier :

— l'augmentation de 30 % des effectifs de travailleurs manuels bénéficiant d'actions de promotion ;

— la rénovation des méthodes de la promotion sociale et le doublement en cinq ans de ses crédits de fonctionnement ;

— le développement de l'alternance enseignement-vie active, pour atteindre 4 000 bénéficiaires en 1980 ;

— la création du livret d'épargne manuelle pour permettre l'installation à leur compte des jeunes ouvriers ;

— le développement de la politique de conventions de branches avec les organisations professionnelles désireuses d'engager des actions de revalorisation du travail manuel ;

— un effort d'information et de formation de l'Etat en faveur du travail manuel.

3° *Le taux de réalisation de ce PAP* qui concerne également l'amélioration des conditions de travail n'est, à fin 1978, que de 42 % c'est-à-dire largement inférieur à la moyenne nationale d'exécution des PAP qui ressort à 52,6 %.

Les crédits prévus pour 1978, pour permettre de dégager des moyens d'action supplémentaires en faveur du travail manuel, restent bien modestes compte tenu de l'ampleur de la tâche à accomplir, même si leur augmentation est sensible.

Les crédits du chapitre 44-75, article 10 « Actions diverses en faveur de la revalorisation du travail manuel » passent en effet de 5,1 millions de francs en 1977 à 8,5 millions de francs en 1978 (+ 66 %).

Ces moyens financiers sont plus particulièrement destinés à développer les actions relatives à :

— l'introduction du travail manuel dans le secteur éducatif ;

— la mise en place du livret d'épargne manuelle ;

— la limitation du travail posté et la surveillance médicale des travailleurs ;

— le développement du dispositif de retraite à soixante ans pour les métiers pénibles ;

— le repos compensateur au-delà de quarante-trois heures, puis quarante-deux heures par semaine.

Mais il faut bien souligner qu'un élément déterminant de l'amélioration de la condition des travailleurs manuels réside dans la revalorisation de leurs salaires qui demeure de la compétence des partenaires sociaux.

Le Gouvernement, à la suite des travaux de la Commission Giraudet, a évalué à 12 % en moyenne la différence existant au détriment des salaires des travailleurs manuels par rapport à ceux des employés.

Mais en ce domaine les évaluations sont sujettes à caution et doivent être interprétées avec prudence.

Nous pouvons nous féliciter de l'annonce par le Gouvernement de faire disparaître cette différence par paliers d'ici à 1985 et nous espérons que l'engagement pris de faciliter l'ouverture en janvier 1978 de discussions sur ce sujet entre les partenaires sociaux au niveau des branches professionnelles sera respecté.

III. — Des initiatives nombreuses mais d'inégale importance dans le domaine de l'amélioration des conditions de travail.

L'ensemble des dispositions prises ou envisagées pour l'amélioration des conditions de travail constitue l'un des volets de la réforme de l'entreprise, à la réalisation duquel il ne semble pas impossible de progresser plus rapidement qu'il n'a été procédé jusqu'à ce jour.

Nous observons que l'amélioration des conditions de travail passe par un développement du rôle et des effectifs de l'Inspection du travail et une action sur les lieux où s'exerce l'activité des travailleurs.

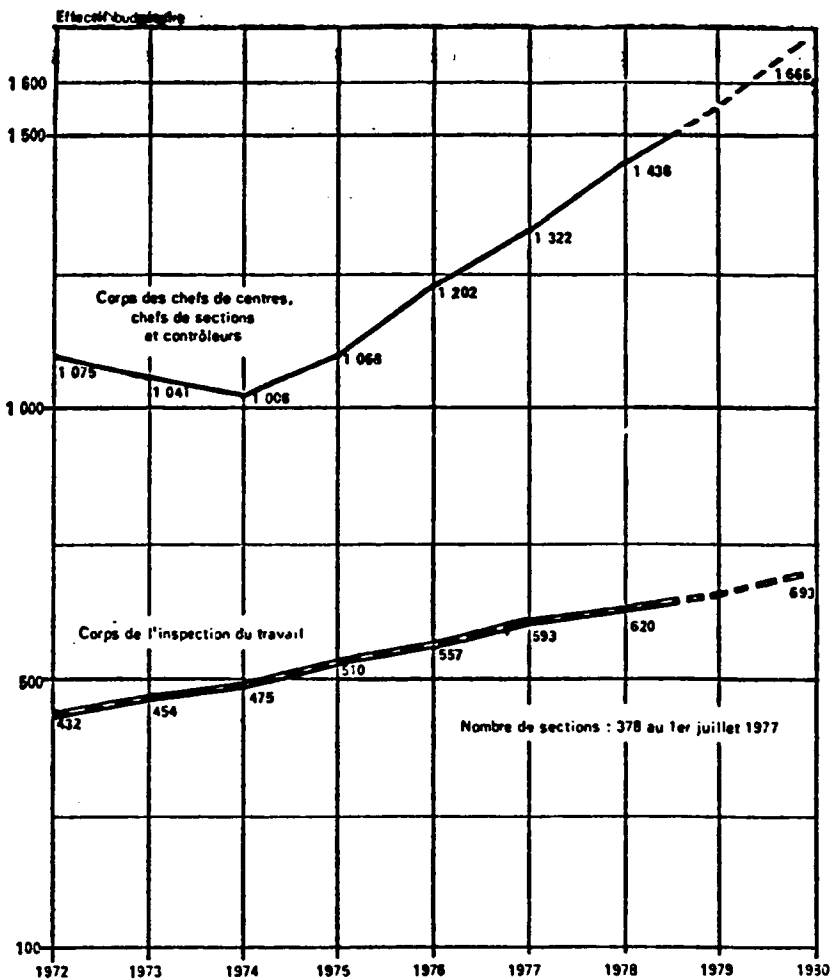
Parmi les actions engagées, deux se traduisent nettement dans le projet de budget pour 1978 :

1° Le renforcement des moyens du Ministère pour contrôler l'application de la législation et de la réglementation du travail, dont la complexité ne facilite ni la tâche des entreprises, ni celle de l'Inspection du travail.

Le principe de ce renforcement est inscrit dans le PAP n° 12 « Transformer les conditions de travail » dont l'un des objectifs est de « rendre plus efficace l'action publique d'incitation, de réglementation et de contrôle par un renforcement des moyens de l'Inspection du travail ».

Sur le plan quantitatif, le nombre des visites en entreprises des inspecteurs devrait être doublé pendant la durée du Plan, ce qui suppose le passage à 380 du nombre des sections d'inspection en 1980.

SERVICES EXTÉRIEURS DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'ŒUVRE
ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF BUDGÉTAIRE DES INSPECTEURS DU TRAVAIL
ET DES AGENTS DE CATÉGORIE «B»



Pour atteindre ces objectifs, le renforcement des effectifs amorcé depuis deux ans est poursuivi :

Si en 1977, le budget comportait la création de 218 emplois de services extérieurs, en 1978, le projet de budget prévoit la création de 215 emplois nouveaux, dont 27 postes d'inspecteurs du travail, ce qui portera l'effectif du corps à 358 et 3 postes de médecins inspecteurs ; 46 emplois de chef de centre sont également créés, l'effectif atteignant 179 postes pour 1978.

Les crédits affectés à l'Inspection du travail s'élèvent à 164,2 millions de francs, en augmentation sensible par rapport à 1977 (135,7 millions de francs).

Cette augmentation permettra en particulier l'amélioration du régime indemnitaire des inspecteurs du travail (+ 1,7 million de francs), l'achat de matériels pour les services (+ 34 % de crédits), le relogement de services vétustes (+ 18 millions de francs d'autorisations de programme).

2° Le développement des moyens d'amélioration des conditions de travail.

L'amélioration des conditions de travail ne résulte pas seulement d'une action de prévention et de contrôle de l'application de la législation du travail effectuée par l'Inspection du travail, elle est la conséquence des initiatives quotidiennes prises dans l'atelier et l'entreprise par l'ensemble des intéressés : direction, encadrement, salariés et leurs représentants.

Il importe de souligner combien les problèmes posés et leur solution dépendent des caractéristiques de la branche et de l'entreprise elle-même.

L'action de l'Etat doit donc en ce domaine être plus incitative que directive : tel est d'ailleurs le sens de l'objectif fixé dans le PAP n° 12 qui prévoit « d'améliorer les conditions de travail en incitant, par voie de conventions entre l'Etat et les secteurs professionnels, à la conduite d'expériences et en développant les connaissances en ces domaines ».

Pour favoriser ces initiatives, le projet de budget pour 1978 développe les moyens accordés à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) :

Cette Agence, créée en 1976, joue encore un rôle modeste, et dispose d'un effectif réduit.

Les dotations du chapitre 36-72, article 10, sont donc portées à 8,22 millions de francs en 1978 (soit 335 000 F de plus qu'en 1977), ce qui permettra aux chargés de missions de l'Agence de développer leurs contacts avec les entreprises et les branches professionnelles.

Le financement des opérations d'améliorations des conditions de travail s'effectue par le Fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT) qui disposera en 1978 de 21,37 millions de francs de crédits de paiement.

Ces financements sont par ailleurs complétés par les subventions allouées aux autres organismes chargés des conditions de travail et en particulier le Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI), ainsi que par des crédits concernant les instituts de médecine du travail.

Nous ne saurions trop insister sur l'importance à long terme de la politique d'amélioration des conditions de travail, qui bénéficie, à l'heure actuelle, d'une prise de conscience de plus en plus grande chez les partenaires sociaux.

Il importe donc que les modes d'intervention de l'Etat en particulier sur le plan budgétaire reçoivent l'affectation la mieux adaptée à la diversité des situations des entreprises.

De ce point de vue, il convient d'éviter que l'ANACT ne transforme son rôle en organisme centralisé définissant des mesures uniformément valables sur l'ensemble du territoire, mais qu'elle demeure une institution souple accompagnant et stimulant les initiatives des partenaires sociaux.

Par ailleurs, il est important que l'action publique directement en faveur de l'amélioration des conditions de travail puisse être mieux coordonnée avec celle des institutions para-publiques et en particulier qui dépendent des organismes de sécurité sociale.

Nous savons notamment que l'INRS, organisme dépendant de la Caisse nationale d'assurance maladie dispose d'un budget et de moyens en personnel considérables (70 millions de francs, 400 personnes).

Son action devrait être harmonisée avec celle de l'ANACT, mais aussi des laboratoires du Conservatoire national des Arts et Métiers, des instituts de médecine du travail et des centres techniques industriels.

TROISIEME PARTIE

LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le Ministre du Travail n'a pas la responsabilité des créations d'emplois qui dépendent en grande partie du niveau de l'activité économique.

Mais il lui appartient de mettre en œuvre les mesures propres à améliorer la connaissance du marché de l'emploi ; faciliter le placement ; assurer la formation, la conversion et la mobilité professionnelles ; indemniser le chômage ; régler les problèmes de l'emploi des jeunes, des femmes et des travailleurs immigrés.

L'ensemble de ces questions a retenu l'attention des auteurs du VII^e Plan, qui constataient déjà en 1975 « que la situation de l'emploi accentuait les difficultés rencontrées par les catégories les plus vulnérables de la population pour accéder à des emplois stables ».

Pour faire face à cette situation, le Gouvernement a retenu le PAP n° 10 « Renforcer l'action publique pour l'emploi » dont le contenu est ambitieux, mais la réalisation difficile, et qui porte sur :

- une meilleure implantation de l'ANPE, et l'extension de son champ d'action ;
- la simplification des procédures d'indemnisation du chômage ;
- le contrôle du travail temporaire ;
- l'amélioration des informations sur le marché de l'emploi.

I. — La politique de création d'emplois.

1° Le Gouvernement a retenu comme hypothèse de croissance pour 1978, une progression du produit intérieur brut de 4,5 %, dont la réalisation dépendra à la fois de la reprise des investissements des entreprises (+ 3,2 % en volume en 1978

contre 1,3 % en 1977) et de la demande extérieure, et en particulier de l'ampleur du programme de relance économique en Allemagne fédérale.

Ces perspectives, plus satisfaisantes que la situation économique de 1977, ne sont cependant pas de nature à permettre un règlement aisé des difficultés d'emploi, d'autant que beaucoup d'entreprises disposent de capacités de production inemployées et déclarent pouvoir produire plus sans embauche supplémentaire.

Par ailleurs, le projet de budget pour 1978 ne contient pas de mesures de créations d'emplois publics susceptibles de constituer une substitution à l'emploi privé, puisque les créations d'emplois prévues ne s'élèvent qu'à 26 174 (soit 1,1 % de plus qu'en 1977).

2° Considérant que le chômage frappait particulièrement les jeunes, le Gouvernement a proposé au Parlement l'adoption de diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes, connues sous le nom de « Pacte national pour l'emploi » (loi n° 77-704 du 5 juillet 1977).

Ces mesures consistent :

a) *En une aide à l'embauche :*

— prise en charge, sur le budget de l'Etat, des cotisations patronales d'assurances sociales, d'allocations familiales et d'accidents du travail dues pour les jeunes gens de moins de vingt-cinq ans embauchés du 6 juillet 1977 au 30 juin 1978 ;

— extension du contrat emploi-formation ;

— aides à la mobilité à l'étranger, par le versement d'une indemnité de déplacement.

b) *A développer la formation professionnelle :*

— prise en charge par l'Etat de la rémunération des stagiaires suivant des périodes de formation en entreprises, à hauteur de 90 % du SMIC ;

— prise en charge par l'Etat de la rémunération des stages de formation accomplis dans des établissements conventionnés pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans.

c) *A étendre la protection sociale des jeunes pendant une période de douze mois après la fin de leurs études scolaires ou universitaires sans justification d'activité professionnelle.*

Ces mesures ont produit les résultats qui étaient attendus puisqu'au 31 octobre 1977, le nombre total de places offertes au titre du Pacte national pour l'emploi s'élève à 262 500 :

- 97 500 embauches et 36 000 contrats d'apprentissage avec exonération des charges sociales ;
- 10 000 contrats emploi-formation ;
- 74 000 places de stages en entreprises ;
- 45 000 places de stages dans les centres de formation.

Il convient cependant de s'interroger sur la pérennité des emplois ainsi créés, et souligner le risque qu'au 30 juin 1978, un certain nombre d'entreprises ne reconduisent pas les contrats de travail conclus à des titres avantageux jusqu'à cette date.

II. — L'indemnisation du chômage.

1° *La situation actuelle.*

Il n'est pas aisé de la déterminer exactement, car les chiffres de demandes d'emplois en particulier recouvrent des situations très diverses qui n'expriment pas la même urgence à l'égard de la nécessité de trouver un emploi.

Selon les données portant sur le mois d'octobre 1977, les demandes d'emploi en fin de mois (données observées) s'établissent à 1 205 783 contre 1 175 000 en septembre, soit + 2,6 %.

En 1976, elles étaient respectivement de 1 025 300 en octobre contre 941 200 en septembre.

Toutefois, en données corrigées des variations saisonnières, on compte 1 100 000 demandeurs d'emploi en octobre 1977, en diminution sensible depuis deux mois, 1 157 000 en septembre (— 5 %) et 1 215 000 en août (— 4,6 %).

2° *L'indemnisation.*

Le développement du chômage enregistré jusqu'à une date récente, sa stabilisation à un niveau élevé de demandeurs d'emploi, et les perspectives incertaines d'amélioration de la situation en 1978, expliquent que l'effort financier accompli aussi bien par l'Etat que par le régime paritaire d'assurance chômage, déjà important en 1977 soit reconduit pour 1978.

	1977 Crédits votés	1 9 7 8				Différence en %
		Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total	
Chômage complet	1 923 761 160	+ 950 740 000	2 874 501 160	+ 200 665 552	3 075 166 712	+ 59,8
Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des A.S.S.E.D.I.C.....	64 719 000	+ 30 710 000	95 429 000	+ 6 671 000	102 100 000	+ 57,7
Chômage partiel	200 000 000	+ 41 550 000	241 550 000	"	241 550 000	+ 20,8
Aides diverses	2 180 000	"	2 180 000	"	2 180 000	"
Chantiers de chômage dans les D.O.M.	40 850 000	"	40 850 000	+ 4 950 000	45 800 000	+ 12,1
Totaux	2 231 510 000	+ 1 023 000 000	3 254 510 160	+ 212 286 552	3 466 796 712	+ 55,3

Au plan budgétaire, les dotations du chapitre 46-71. — Fonds national de chômage, sont portées à 3,418 milliards de francs pour 1978, contre 2,188 en 1977 abondées de 1,3 milliard de francs par le collectif de juin 1977.

En ce qui concerne le régime paritaire d'assurance chômage, les prévisions financières pour 1978 ne sont pas actuellement connues.

Mais au titre de 1977, les versements effectués par les ASSEDIC pour les cinq premiers mois de l'année atteignent près de 4 milliards de francs.

Au total, l'indemnisation du chômage total ou partiel effectuée au titre de l'un ou l'autre des régimes devrait représenter pour 1977 entre 13 et 14 milliards de francs.

L'importance de cette somme exige que des améliorations très sensibles soient apportées au fonctionnement des régimes d'indemnisation du chômage qui se caractérisent actuellement par leur complexité, les inégalités de situation qu'ils entraînent au niveau des demandeurs d'emploi dont un grand nombre ne reçoit aucune indemnisation et par l'insuffisante stimulation que la réglementation comporte en faveur de la reprise du travail.

Ainsi à l'heure actuelle nous constatons que :

- 515 000 personnes bénéficient de l'aide publique ;
- 445 700 personnes bénéficient de l'assurance chômage des ASSEDIC ;
- 141 900 personnes reçoivent l'allocation supplémentaire d'attente (ASA) ;
- 96 400 personnes sont titulaires de la garantie de ressources ;
- 130 000 personnes sont indemnisées au titre des allocations de chômage partiel.

Nous savons qu'un certain nombre de demandeurs d'emploi ne bénéficient pas des allocations soit par insuffisance de référence de travail, soit par mauvaise information, ou pire, par mauvais fonctionnement des services administratifs.

Nous observons que l'objectif du PAP n° 10 en faveur d'une simplification des régimes d'indemnisation de chômage n'a pas été atteint.

C'est pourquoi nous suggérons au Gouvernement d'engager sans retard la réforme des régimes d'indemnisation du chômage dans le but d'aboutir à leur uniformisation et à une gestion tripartite faisant leur place aux représentants de l'Etat et des partenaires sociaux.

Par ailleurs, nous demandons au Gouvernement de rendre les régimes d'indemnisation plus incitatifs à la reprise d'un travail, en prévoyant notamment une garantie complémentaire de ressources en faveur des personnes qui retrouvent des emplois moins bien rémunérés que les emplois qu'ils ont perdus, et seraient incités de la sorte à quitter l'état de demandeur d'emploi.

III. — Le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'emploi.

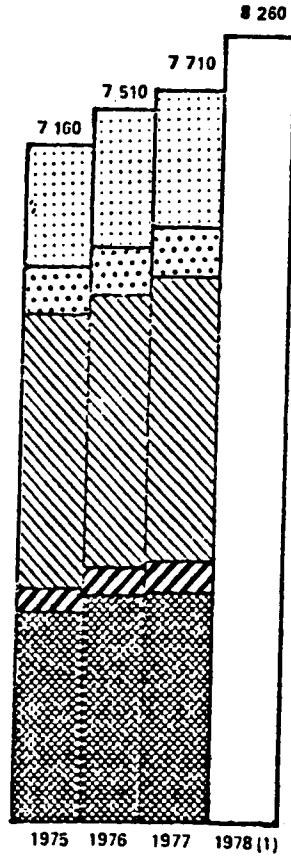
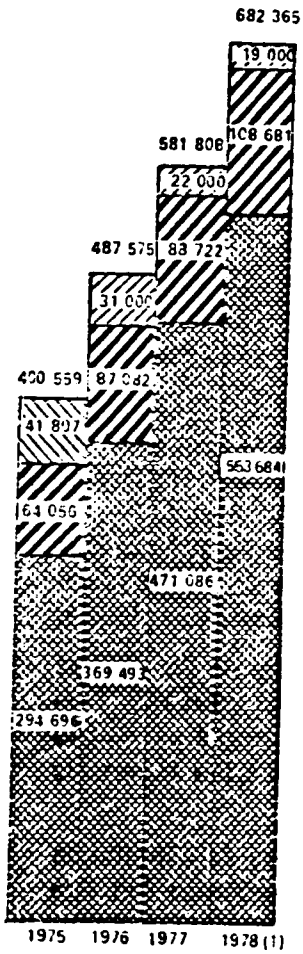
Instrument privilégié dans le cadre du VII^e Plan pour renforcer l'action publique en faveur de l'emploi, l'Agence nationale pour l'emploi est une institution jeune, et en plein développement, conformément aux dispositions du PAP h^o 10.




1° Le budget pour 1978 comporte l'attribution à l'ANPE d'une subvention de fonctionnement de 662,3 millions de francs, en augmentation de 18,3 % par rapport à 1977, et prévoit la création de 550 emplois permanents (56,8 millions de francs) et une provision destinée aux ajustements de salaires (45,7 millions de francs).



LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

LE BUDGET
(en milliers de francs)

LES EFFECTIFS



-  Personnel
-  Matériel
-  Equipement

-  Agents administratifs
-  Conseillers d'information
-  Prospecteurs placiers
-  Conseillers professionnels
-  Autres

(1) Prévisions.

Les dépenses de personnel absorbent la majeure partie de la subvention allouée à l'ANPE : en 1977, elles représentaient quelque 84 %, le reste couvrant les frais de matériel.

Au titre des dépenses en capital il n'est prévu aucun relèvement d'autorisations de programme.

La subvention d'équipement attribuée en 1978 à l'Agence s'élève à 41,12 millions de francs, ainsi répartis :

	Millions de francs.
Moyens nationaux	4,55
Moyens opérationnels	14,45
Ateliers protégés	0,75
Expérimentation d'amélioration des conditions de travail...	21,37

2° Résultats d'activité.

a) Les services de l'ANPE, qui doivent faire face dans des conditions difficiles à une tâche de grande ampleur, s'efforcent d'améliorer la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi et aux entreprises en développant la collecte et la diffusion des offres, par une action méthodique de demandes auprès des entreprises, et une programmation des sorties de prospecteurs-placiers.

En outre, une meilleure fluidité du marché de l'emploi est recherchée par le biais du développement d'un réseau de télé-transmissions : le réseau *Licra* qui relie les vingt-deux centres régionaux de l'Agence et quelques bassins d'emplois importants (Le Havre, Toulon).

Dans les zones d'emploi urbaines, un réseau de télédiffusion des offres d'emploi, mis en place en région parisienne doit être étendu aux grandes agglomérations.

Enfin dans les villes importantes, un réseau de diffusion urbaine des offres (DUO) est en cours d'installation.

Le suivi des demandeurs d'emploi est en cours d'amélioration, notamment pour la révision après trois mois d'inscription à l'ANPE de leurs situations, et la gestion plus rigoureuse des fichiers.

b) Les efforts accomplis pour renforcer la qualité du service ne se sont pas encore traduits par une amélioration des résultats de l'ANPE en matière de placement.

Structure des demandes enregistrées à l'ANPE selon la raison d'inscription.

Raison d'inscription :	Part en pourcentage.
Licenciements pour cause économique	11.6
Autres licenciements	19.0
	<hr/>
	30.6
	<hr/>
Fin de contrat à durée déterminée	17.3
Fin de mission d'intérim	4.1
	<hr/>
	21.4
	<hr/>
Recherche d'un premier emploi	19.7
Démission	17.8
Reprise d'activité	8.1
Autres cas (et non ventilés)	2.4
	<hr/>
	48.0
	<hr/>
Ensemble	100.0

Ce tableau permet de connaître d'une façon approximative la situation relative des différentes catégories de demandeurs d'emploi vis-à-vis du bénéfice de l'aide publique :

— une forte proportion des demandeurs d'emploi licenciés (soit 30,6 % des demandes enregistrées à l'ANPE) ou inscrits pour fin de contrat à durée déterminée ou fin de mission d'intérim (21,4 %) peuvent bénéficier de l'aide publique. Sont néanmoins exclus les demandeurs n'ayant pas travaillé 150 jours et ceux inscrits depuis plus de trois mois dont les revenus sont supérieurs au plafond de ressources :

— une faible proportion des autres catégories de demandeurs d'emploi (48 % des demandes enregistrées à l'ANPE) peuvent percevoir l'aide publique : demandeurs dont le motif de démission a été reconnu valable, demandeurs à la recherche d'un premier emploi diplômés et inscrits depuis plusieurs mois.

Certes, la conjoncture du marché de l'emploi incite souvent les employeurs à recourir aux formules du travail temporaire et aux contrats à durée déterminée, mais cette situation ne saurait justifier la dégradation des placements effectués par l'Agence.

En 1976, l'Agence a réalisé 850 980 placements, soit 8,6 % de plus qu'en 1975 ; mais la situation des placements s'est dégradée dès le deuxième semestre de 1976 et au premier semestre de 1977 les placements effectués par l'Agence ont été inférieurs de 15,7 % aux placements du premier semestre de 1976.

Les résultats sont en fait très contrastés selon les catégories de demandeurs d'emploi :

— les reclassements de personnes à la recherche d'un emploi durable à plein temps ont régressé de 8,5 % au cours du premier semestre 1977 ;

— les placements sur un emploi de courte durée ont progressé de 46,6 %.

c) En revanche l'ANPE a développé son action de conseils professionnels, d'orientation, et de réalisation des stages de mise à niveau :

Au premier semestre de 1977 :

— 109 944 conseils professionnels ont été accordés ;

— 596 248 informations individuelles ont été données ;

— 112 857 données d'orientations vers l'AFPA ont été traitées ;

— 2 460 stagiaires ont suivi un stage de mise à niveau.

3° Ces résultats ne doivent pas masquer la lourdeur de fonctionnement de l'Agence et la nécessité de réformer ses méthodes de gestion et d'intervention :

— une meilleure distinction doit être opérée entre les véritables chômeurs et les autres catégories de demandeurs d'emploi ;

— les prospecteurs-placiers doivent se consacrer davantage à leur véritable rôle de prospection :

— la gestion de l'Agence doit être informatisée plus rapidement ;

— le libre-service des offres doit être développé ;

— les agences locales de l'emploi doivent être de taille plus modeste afin que les personnels de l'Agence aient une connaissance plus précise des situations locales de l'emploi.

IV. — La formation professionnelle.

1° La responsabilité de la formation professionnelle incombe désormais au Ministre du Travail, sans que cette extension de compétence ait entraîné des modifications dans la présentation budgétaire.

C'est donc notre collègue M. Duffaut qui présente le rapport sur les crédits de la formation professionnelle au titre du budget des Services généraux du Premier Ministre.

En revanche, le Ministère du Travail continue de gérer les crédits de la formation professionnelle des adultes (FPA).

Nous avons souligné au début du présent rapport les inconvénients d'un tel éparpillement des moyens financiers de la formation professionnelle et il serait souhaitable d'y mettre fin, si le Ministère du Travail gardait durablement dans sa compétence ce secteur de responsabilités.

2° La décision du Gouvernement de placer le secteur de la formation professionnelle sous la responsabilité du Ministre du Travail traduit la nouvelle orientation donnée à la politique de formation, désormais placée prioritairement au service de l'emploi.

Il s'agit soit de donner aux travailleurs jeunes et adultes la qualification qui leur fait défaut, soit de faciliter leur conversion en cours de vie professionnelle.

L'ENVELOPPE FORMATION PROFESSIONNELLE POUR 1978

(En millions de francs.)

Nature des actions	Budget voté en 1977	Propositions pour 1978
I. — Formation professionnelle continue.		
A. — Fonctionnement des centres.		
• <i>Travail :</i>		
F.P.A. (formation professionnelle des adultes)	983,46	1.125,6
Actions de formation du Fonds national de l'emploi ..	58,43	58,43
Total (travail)	1.041,89	1.184,03
• <i>Education :</i>		
C.N.A.M. (conservatoire national des arts et métiers)	8,33	8,60
O.F.R.A.T.E.M.E.	74,20	81,74
A.D.E.P. (agence pour le développement de l'éducation permanente)	7,67	7,94
Actions spécifiques	18,73	18,94
Total (éducation)	108,93	117,21
• <i>Universités :</i>		
C.N.A.M.	75,11	67,37
Actions spécifiques	13,56	14,57
Total (universités)	88,67	81,94
• <i>Industrie</i>		
	7,34	24,20
• <i>Services généraux du Premier ministre :</i>		
Fonds de la formation professionnelle et de la promo- tion sociale	630,07	768,12
B. — Rémunération des stagiaires.		
Rémunération	1.368	1.766,93
Services payeurs	3,58	3,87
Total (rémunération)	1.371,58	1.770,80

Nature des actions	Budget voté en 1977	Proposition pour 1978
C. — Contrôle et interventions	18,75	20,27
Total (fonctionnement formation pro- fessionnelle continue)	3.267,23	3.966,57
 II. — Apprentissage.		
• <i>Centre de formation d'apprentis :</i>		
Education	425,59	711,21
Agriculture	25	27
Total	450,59	738,21
• <i>Inspection de l'apprentissage :</i>		
Education	10,44	15,48
Agriculture	0,58	0,58
Total	11,02	16,06
Total (fonctionnement)	3.728,84	4.720,84
 III. — Equipement.		
• <i>Autorisations de programme :</i>		
F.P.A.	154	134,9
Fonds de la formation professionnelle et de la promo- tion sociale	106	90
Total (équipement)	260	224,9

3° Le VII^e Plan consacre d'ailleurs le PAP n° 11 au problème de la formation professionnelle des jeunes, dont l'exécution budgétaire est en bonne voie, puisque le taux de couverture du programme est de 84,3 %.

La quasi-réalisation de ce programme sur trois ans conduit d'ailleurs à s'interroger sur son ambition et compte tenu de l'ampleur des besoins, souhaiter que l'effort soit poursuivi dans les prochaines années au même rythme.

Ce programme comporte quatre actions :

- la préformation des jeunes intéresse près de 10 000 jeunes par an ;
- la préformation à la vie professionnelle concerne 23 000 jeunes par an, qui accomplissent des stages dans différents centres ;
- le développement des contrats emploi-formation, dont le rythme récent est de 2 000 contrats par mois ;
- la formation finalisée du deuxième cycle universitaire.

4° Mais le Ministère du Travail mène principalement son action de formation professionnelle par l'intermédiaire de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

L'ensemble des crédits pour 1978 s'élèveront à 1 268,1 millions de francs contre 1 145,5 millions de francs en 1977.

Les crédits de fonctionnement du chapitre 43-71, en augmentation de 14,4 % passent de 983,5 millions de francs à 1 125 millions de francs dont 23 millions de francs au titre du PAP n° 11.

Les principales mesures nouvelles concernent l'ouverture de 125 nouvelles sections de formation et la création de 20 emplois pour la formation professionnelle des travailleurs handicapés.

Les crédits d'investissement du chapitre 66-71 sont en diminution en ce qui concerne aussi bien les autorisations de programme (134,9 millions de francs en 1978 contre 154 millions de francs en 1977) que les crédits de paiement (143 millions de francs contre 162 millions de francs).

5° Les résultats de la formation professionnelle des adultes sont satisfaisants mais appellent différentes observations :

- 3 606 formateurs répartis dans 2 736 sections ont la charge de former plus de 80 000 stagiaires par an principalement au titre de stages classiques et de préformation, mais également en formation continue ;

- le placement des stagiaires s'effectue, semble-t-il convenablement, et près de 50 % des stagiaires ont un emploi assuré avant même d'avoir terminé leur stage, le placement des autres stagiaires s'effectuant en général dans un délai de trois mois.

Compte tenu des indications qui précèdent, l'ampleur de la formation professionnelle des adultes devrait être sensiblement accrue, car cette filière est appréciée au niveau des entreprises

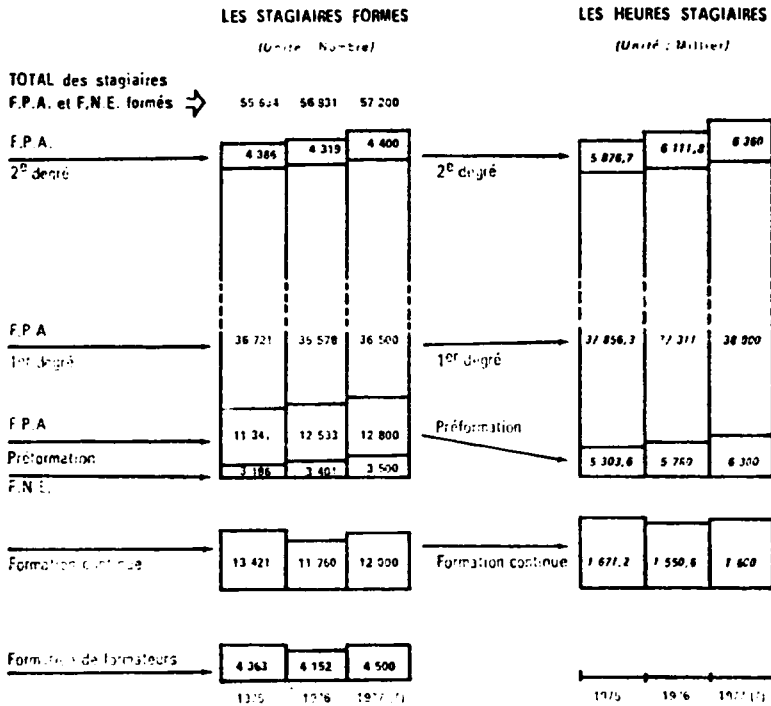
et facilite l'adaptation des emplois et des qualifications dont l'absence est l'une des sources les plus graves de l'augmentation du chômage au cours des dernières années.

En outre, la multiplication des sections de formation permettrait de réduire le délai d'attente pour les demandeurs de stages, délai qui peut atteindre six mois à un an dans certaines spécialités.

Mais cette augmentation du rôle de la FPA devrait s'accompagner d'une mise à jour des formations données, encore trop axées vers les métiers du bâtiment et des métaux, secteurs économiques dont l'activité n'ira pas en augmentant.

L'AFPA : UN DISPOSITIF EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

En 1978, la subvention de fonctionnement allouée à l'Association pour la formation des adultes (AFPA) sera environ de 1 milliard de francs. Cette subvention permettra de développer et de diversifier les actions de l'AFPA.



(1) En milliers.

V. — L'emploi et les travailleurs immigrés.

1° Compte tenu de l'imprécision des statistiques disponibles, on estime entre 3,5 millions et 4 millions le nombre des personnes de nationalités étrangères vivant en France et entre 1,6 million et 1,9 million le nombre des travailleurs étrangers en France, soit 8 % à 8,5 % de la population active, d'ailleurs irrégulièrement répartis sur le territoire.

Jusqu'à la crise économique de 1974, le problème des travailleurs immigrés était principalement évoqué sous l'angle de l'accueil et de l'insertion dans la communauté nationale et c'est pour répondre à ces questions que fut créé en juin 1974 le Secrétariat d'Etat aux travailleurs immigrés.

2° L'augmentation du nombre des chômeurs a conduit les Pouvoirs publics à s'interroger sur la poursuite d'une immigration sans frein, l'immigration étant alors envisagée sous l'angle de l'emploi.

Dès juillet 1974, l'immigration était suspendue et en conséquence le nombre des contrats de travailleurs permanents a évolué de la manière suivante :

1973	153 000
1974	64 400
1975	25 501
1976	1 519

En avril 1976, l'immigration familiale était à son tour réglementée : 29 000 familles étrangères sont entrées en France en 1976 et 14 000 au premier semestre de 1977.

La solution qui vient d'être retenue dans le décret du 10 novembre 1977 paraît raisonnable, puisqu'elle autorise la venue des familles des travailleurs immigrés en France, tout en évitant qu'elles pèsent sur le marché du travail.

En effet, le problème de l'emploi des travailleurs étrangers en France devient préoccupant, puisque l'on compte parmi eux 106 000 chômeurs, dont 96 000 sont des personnes originaires d'Etats extérieurs à la Communauté européenne.

Un effort est tenté pour faciliter le retour dans leur pays des étrangers, particulièrement ceux qui sont demandeurs d'emploi : l'aide au retour concernait au 31 octobre 4 539 personnes, principalement des Portugais, des Espagnols et des Algériens.

L'effet très limité de cette mesure, appellerait, si l'on souhaitait que le mouvement de retour s'amplifiât, des dispositions plus incitatives notamment de formation aux emplois disponibles dans le pays d'origine.

Mais il ne faut pas se dissimuler le coût d'un tel dispositif, qui est d'ailleurs expérimenté sur une petite échelle au service social d'aide aux émigrants (SSAE).

3° Le problème du contrôle de l'immigration ne doit pas masquer l'effort budgétaire accompli en faveur des travailleurs immigrés et de leur famille.

Cette action est principalement conduite par des organismes extérieurs au Ministère du Travail, mais fortement subventionnés par lui :

a) En premier lieu, le Service social d'aide aux émigrants (SSAE) dispose pour 1977 d'un budget de 25 millions de francs, comportant une subvention de 18,6 millions de francs du Ministère du Travail, qui sera actualisée en 1978.

Ce service est chargé de l'accueil, de l'orientation et de l'information des travailleurs immigrés ; son implantation est encore partielle (46 départements).

Son action déborde d'ailleurs le cadre des travailleurs immigrés, pour atteindre l'accueil des réfugiés, notamment en provenance des pays d'Asie du Sud-Est ;

b) En second lieu, le Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants (FAS) dispose d'un budget de 407 millions de francs pour 1977, financé pour l'essentiel par la Caisse nationale des allocations familiales et qui comporte une subvention du Ministère du Travail de 37,2 millions de francs.

Le Fonds intervient principalement pour le logement des travailleurs migrants (146 millions de francs), l'action socio-éducative (117 millions de francs), l'adaptation linguistique (95 millions de francs).

Il est à craindre que la subvention du Ministère du Travail ne soit sévèrement réduite en 1978, compte tenu de la diminution de la dotation du chapitre 47-81 « Interventions de l'Etat en faveur des travailleurs migrants », qui passe de 76,9 millions de francs en 1977 à 63,7 millions de francs en 1978.

CONCLUSION

Le projet de budget du Travail pour 1978 porte la marque d'un effort financier important, consacré à nouveau en grande partie, sous la pression de la conjoncture économique et sociale, à l'indemnisation du chômage.

Dans ces conditions, les solutions à apporter aux problèmes qualitatifs du travail restent, sinon négligées, du moins en retrait, alors même que chez les différentes catégories socio-professionnelles de la population, les attitudes à l'égard du travail se modifient rapidement et appellent des adaptations législatives, réglementaires, financières ou de comportement qui exigeraient une très grande mobilisation des moyens administratifs disponibles.

Ces moyens sont d'ailleurs loin d'être négligeables. Faut-il souligner cependant que l'incapacité dans le passé pour le Ministère du Travail à faire face à ses tâches a entraîné la multiplication de services ou d'établissements qui échappent sinon au contrôle, du moins à l'autorité directe du Ministre et sont source de moindre efficacité.

Un effort de réflexion sur l'Administration de l'emploi dans notre pays s'impose donc, qui serait bien accueilli par une opinion inquiète de son avenir professionnel et pourrait se rattacher à la revalorisation de la place du travail dans l'entreprise, condition de l'efficacité économique et facteur de progrès social.

EXAMEN PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le vendredi 4 novembre 1977, votre Commission des Finances a procédé à l'examen du budget du Travail et de la Section commune Travail-Santé pour 1978.

1° Votre rapporteur a rappelé les principales caractéristiques de ce budget :

- d'un montant de 6,927 milliards, il représente 1,74 % de l'ensemble du budget général de l'Etat et est en progression de 30,3 % sur le budget de 1977 ;
- ce budget comporte trois priorités :
 - l'aide aux travailleurs privés d'emploi,
 - l'effort de solidarité en faveur du reclassement professionnel des travailleurs handicapés,
 - l'amélioration des conditions de travail et la revalorisation du travail manuel.

2° En ce qui concerne l'action à long terme du Ministère qui porte sur les relations du travail, votre rapporteur a souligné l'importance de l'action de contrôle menée par l'inspection du travail et le démarrage effectif des actions d'amélioration des conditions de travail.

Votre rapporteur a souligné la nécessité de stimuler la concertation entre les partenaires sociaux pour aboutir à des accords adaptés aux branches et aux entreprises.

Il a, par ailleurs, souhaité une simplification rigoureuse de la législation et de la réglementation applicables au niveau des entreprises.

3° S'agissant des problèmes de l'emploi, votre rapporteur s'est inquiété des risques que comporterait la réalisation d'un taux de croissance trop faible en 1978 sur la situation de l'emploi.

Il a détaillé l'ensemble des mesures de financement du chômage et souligné le coup d'arrêt à la détérioration de la situation de l'emploi.

Il a proposé, d'une part, que le Gouvernement procède sans retard à l'étude d'une uniformisation des régimes d'indemnisation du chômage, avec un système de gestion tripartite et, d'autre part, qu'un régime de garantie de ressources favorise la reprise du travail des demandeurs d'emploi à qui sont offerts des emplois moins rémunérés que leurs postes précédents.

Votre rapporteur a souhaité l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité de l'ANPE, notamment par une plus grande informatisation des fichiers, le développement du libre service des offres d'emploi et la déconcentration des agences locales.

Il a souligné l'intérêt de la formation professionnelle des adultes et regretté la baisse des dotations en capital effectuées à l'AFPA.

Enfin, votre rapporteur a rappelé l'importance du rôle des travailleurs immigrés dans l'économie de notre pays et la nécessité de régler les problèmes de leur intégration, ou du retour dans leur pays d'origine.

4° A la suite de ce rapport ;

— *MM. Tournan et Fourcade* ont demandé que les dotations en capital de l'AFPA soient accrues, mais que soit également engagée une transformation des sections de cet organisme, trop axé sur les métiers du bâtiment et insuffisamment sur les branches en développement ;

— *M. Fourcade* a souhaité une amélioration de l'efficacité de l'ANPE, encombrée de tâches administratives ;

— *M. Francou* s'est inquiété du développement du chômage chez les travailleurs immigrés ;

— *M. Blin* a commenté les principales dispositions du projet de budget du Travail et a souligné la nécessité d'une réforme urgente de l'assiette des charges sociales.

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des Finances, dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits du Travail et de la Section commune Travail-Santé.

ANNEXES

- 1° Evolution des crédits du Ministère du Travail (1975-1978).
 - 2° Evolution du marché du travail (graphique).
 - 3° Evolution des demandes d'emploi selon la qualification et le sexe (1974-1977).
 - 4° Evolution des demandes d'emploi selon le sexe et l'âge (1974-1977).
 - 5° Les diverses procédures d'aide au chômage.
 - 6° Travailleurs handicapés : orientation, formation, placement.
 - 7° Financement de l'action sociale en faveur des immigrés.
-

ANNEXE I

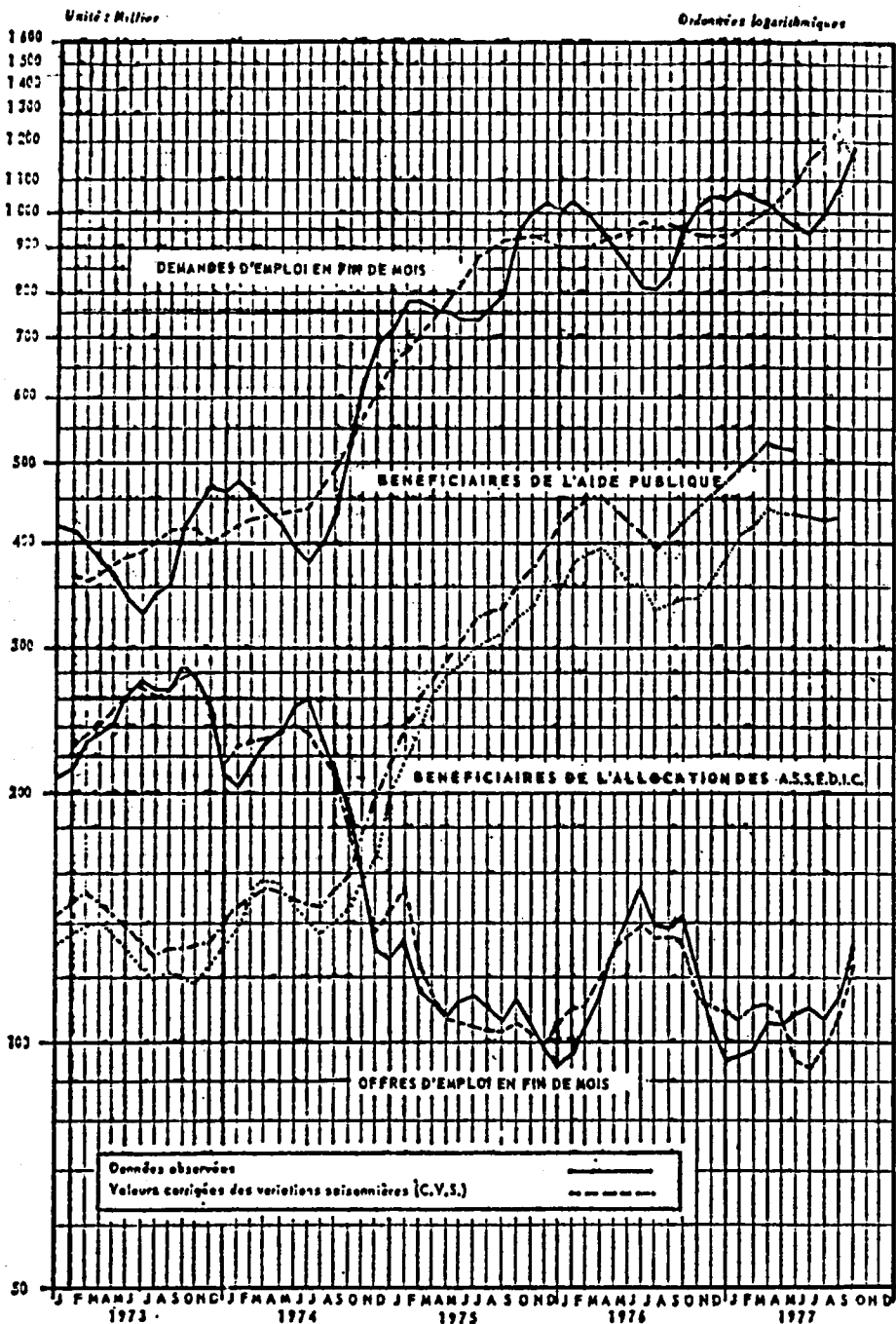
EVOLUTION DES CREDITS DU MINISTRE DU TRAVAIL (1973-1978)

(En millions de francs.)

Demanda	Crédits votés en 1973	Crédits votés en 1974	Crédits votés en 1975	Crédits votés en 1976	Crédits votés en 1977	Crédits demandés en 1978	Accrois- sement en pourcentage 1974/1973	Accrois- sement en pourcentage 1975/1974	Accrois- sement en pourcentage 1976/1975	Accrois- sement en pourcentage 1977/1976	Accrois- sement en pourcentage 1978/1977
Dépenses ordinaires.											
<i>Titre III :</i>											
Moyens des services	352,2	423,8	510,1	678,8	867,6	1.037,9	+ 20,06	+ 20,3	+ 30,6	+ 27,8	+ 19,6
dont : subvention ANPE	218,2	260,3	312,3	426,3	539,8	662,3	+ 19,3	+ 19,9	+ 36,3	+ 31,2	+ 18,3
<i>Titre IV :</i>											
Interventions publiques	1.397,3	1.587,8	2.247,7	3.003,8	3.759,9	5.699,9	+ 13,6	+ 41,5	+ 34,1	+ 23,1	+ 31,6
dont :											
F.P.A.	503,9	582,3	719,2	856,3	983,5	1.125,5	+ 13,5	+ 23,5	+ 17	+ 14,8	+ 14,4
F.N.E.	105,8	113,8	130,4	291,5	402,7	774,9	+ 7	+ 14,5	+ 125,3	+ 38,1	+ 92,4
F.N.C.	684,1	791,7	1.278	1.731,9	2.231,3	3.466,7	+ 15,6	+ 61,4	+ 36,2	+ 28,8	+ 53,3
Aides migrants	65,4	73,1	78,9	84,8	91,6	78,3	+ 11,7	+ 7,9	+ 7,4	+ 7,9	- 14,4
Total des titres III et IV ..	1.748,7	2.011,5	2.757,9	3.682,6	4.627,5	6.737,9	+ 15	+ 37,1	+ 33,3	+ 23,6	+ 43,6
Dépenses en capital											
<i>Autorisations de programme.</i>											
<i>Titre VI</i>	199,4	209,7	182,7	193,2	193,4	176,1	+ 5	- 12,8	+ 6,8	+ 0,1	- 9,8
A.F.P.A.	162,6	170	133	162,9	154	134,9	+ 4	- 10	+ 6,3	- 5,4	- 12,4
A.N.P.E.	30,8	39,7	29,7	32,3	41,4	41,2	+ 7	- 25,1	+ 8,8	+ 28,1	- 0,3
<i>Crédits de paiement.</i>											
<i>Titre VI</i>	170,1	195	190	197,8	189,2	189,3	+ 14,8	- 2,5	+ 4,1	- 4,3	+ 0,07
A.F.P.A.	139,3	160	160	162	162	143	+ 14,8	0	+ 1,2	0	- 11,7
A.N.P.E.	30,8	35	30	35,8	27,2	46,3	+ 13,6	- 14,2	+ 19,3	- 23,7	+ 70,3
Total des dépenses ordinaires	1.748,7	2.011,5	2.757,9	3.682,6	4.627,5	6.737,9	+ 15	+ 37,1	+ 33,3	+ 26,6	+ 43,6
Total des dépenses en capital	170,1	195	190	197,8	189,2	189,3	+ 14,6	- 2,5	+ 4,1	- 4,3	+ 0,07
Totaux budgets	1.918,8	2.206,3	2.947,9	3.880,4	4.816,7	6.927,2	+ 14,8	+ 33	+ 31,6	+ 24,1	+ 43,8

ANNEXE II

EVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL



ANNEXE III

TABLEAU I

**DEMANDES EN FIN DE MOIS, SELON LA QUALIFICATION ET LE SEXE,
EN JUIN 1974, 1975, 1976 ET 1977**

		Jun 1974	Jun 1975	Jun 1976	Jun 1977	Variation 75 à 76	Variation 76 à 77
<u>NON PRECISE</u>	(Hommes ..	1.728	3.241	3.436	3.824	6,0	11,3
	(Femmes ..	1.576	3.127	3.960	4.861	26,6	22,8
	(ENSEMBLE	3.304	6.368	7.396	8.685	16,1	17,4
<u>MANOEUVRES</u>	(Hommes ..	35.848	70.733	54.734	59.763	- 22,7	9,2
	(Femmes ..	28.244	43.651	37.860	40.592	- 13,3	7,2
	(ENSEMBLE	64.092	114.389	92.594	100.355	- 19,1	- 8,4
<u>OUVRIERS SPECIA- LISES</u>	(Hommes ..	27.373	69.599	70.048	85.121	0,6	21,5
	(Femmes ..	38.568	72.275	87.655	105.479	21,2	20,3
	(ENSEMBLE	65.941	141.874	157.703	190.600	11,1	20,9
<u>OUVRIERS QUALI- FIES</u>	(Hommes .	38.957	114.204	114.740	140.326	0,5	22,3
	(Femmes :	10.759	19.628	23.498	27.961	19,7	19,0
	(ENSEMBLE	49.716	133.832	138.238	168.287	3,2	21,7
<u>EMPLOYES NON QUALIFIES</u>	(Hommes .	15.999	25.869	26.211	28.740	1,3	9,6
	(Femmes .	48.766	78.241	92.757	110.092	18,5	18,7
	(ENSEMBLE	64.765	104.110	118.968	138.832	14,2	16,7
<u>EMPLOYES QUALIFIES</u>	(Hommes .	28.956	51.821	60.694	70.465	17,1	16,1
	(Femmes .	64.234	121.037	160.933	202.125	32,9	25,6
	(ENSEMBLE	93.190	172.858	221.627	272.590	28,2	23,0
<u>AGENTS DE MAITRISE TECHNICIENS</u>	(Hommes ..	11.305	22.521	24.334	27.657	8,0	13,7
	(Femmes ..	3.998	6.442	8.081	9.704	25,4	20,1
	(ENSEMBLE	15.303	28.963	32.415	37.361	11,9	15,3
<u>CADRES</u>	(Hommes ..	17.652	28.684	34.280	39.219	19,5	14,4
	(Femmes ..	4.707	7.227	9.768	11.767	35,1	20,5
	(ENSEMBLE	22.359	35.911	44.048	50.986	22,6	15,8
<u>TOTAL</u>	(Hommes ..	177.818	386.677	388.477	455.115	0,5	17,2
	(Femmes ..	200.852	351.628	424.512	512.581	20,7	20,7
	(ENSEMBLE	378.670	738.305	812.989	967.696	10,1	19,0

ANNEXE IV

TABLEAU IV

**EVOLUTION DES DEMANDES EN FIN DE MOIS, SELON LE SEXE ET L'AGE,
DU 30 JUIN 1974 AU 30 JUIN 1977**

		D.E.F.M. au 30 Juin 1974	D.E.F.M. au 30 Juin 1975	D.E.F.M. au 30 Juin 1976	D.E.F.M. au 30 Juin 1977	Evolution de 1975 à 1976(en%)	Evolution de 1976 à 1977(en%)
<u>MOINS DE 18 ANS</u> ...	(Hommes ...)	7.253	17.858	17.130	19.652	- 4,1	14,7
	(Femmes ...)	12.482	23.968	26.427	31.048	10,3	17,5
	(ENSEMBLE .)	19.735	41.826	43.557	50.700	4,1	16,4
<u>DE 18 A 21 ANS</u>	(Hommes ...)	20.185	58.558	55.347	70.714	- 5,5	27,8
	(Femmes ...)	43.896	90.824	112.491	140.784	23,9	25,2
	(ENSEMBLE .)	64.081	149.382	167.838	211.498	12,4	26,0
<u>DE 22 A 24 ANS</u>	(Hommes ...)	15.419	39.834	37.655	44.711	- 5,5	18,7
	(Femmes ...)	24.167	45.357	56.745	69.493	25,1	22,5
	(ENSEMBLE .)	39.586	85.191	94.400	114.204	10,8	21,0
<u>DE 25 A 39 ANS</u>	(Hommes ...)	49.058	123.267	121.698	144.710	- 1,3	18,9
	(Femmes ...)	48.803	89.792	114.193	142.185	27,2	24,5
	(ENSEMBLE .)	97.862	213.059	235.891	286.895	10,7	21,6
<u>DE 40 A 49 ANS</u>	(Hommes ...)	29.023	61.771	64.957	73.002	5,2	12,4
	(Femmes ...)	23.987	38.402	44.583	50.995	16,1	14,4
	(ENSEMBLE .)	53.010	100.173	109.540	123.997	9,4	13,2
<u>DE 50 A 59 ANS</u>	(Hommes ...)	29.800	52.873	64.733	76.424	22,4	18,1
	(Femmes ...)	27.212	39.760	49.387	59.735	24,2	18,9
	(ENSEMBLE .)	57.012	92.633	114.120	135.159	23,2	18,4
<u>60 ANS ET PLUS</u>	(Hommes ...)	27.079	32.516	26.957	25.902	- 17,1	- 3,9
	(Femmes ...)	20.305	23.525	20.686	19.341	- 12,1	- 6,5
	(ENSEMBLE .)	47.384	56.041	47.643	45.243	- 15,0	- 5,0
<u>T O T A L</u>	(Hommes ...)	177.818	385.677	388.477	455.115	0,5	17,2
	(Femmes ...)	200.852	351.628	424.512	512.581	20,7	20,7
	(ENSEMBLE .)	378.670	738.305	812.989	967.696	10,1	19,0

ANNEXE N° V

LES DIVERSES PROCEDURES D'AIDE AU CHOMAGE

REGIMES applicables.	TAUX des allocations.	MODALITES de financement.	CONDITIONS D'ATTRIBUTION
<i>Chômage complet.</i>			
I. — Aide publique.....	Trois premiers mois: 15 francs par jour, plus éventuellement 6 francs par personne à charge. A partir du quatrième mois: 13,80 francs par jour plus éventuellement 6 francs par personne à charge.	Budget de l'Etat.	Avoir perdu involontairement son emploi; être âgé de moins de soixante-cinq ans et apte au travail; être inscrit comme demandeur d'emploi; justifier de 150 jours ou 1 000 heures de travail au cours des 12 mois précédant l'inscription comme demandeur d'emploi; ne pas dépasser à partir du quatrième mois d'indemnisation un plafond de ressources.
II. — Assurance chômage:			
A. — Assédia:			
a) Allocation spéciale.	Trois premiers mois: 40,25 % du salaire minimum: 26 francs par jour. A partir du quatrième mois: 35 % du salaire antérieur minimum: 22,61 francs.	Cotisations 1,76 % à la charge des employeurs, 0,44 % à la charge des salariés.	Etre en chômage involontaire; âgé de moins de soixante-cinq ans, inscrit comme demandeur d'emploi; justifier avoir appartenu pendant 91 jours à une ou plusieurs entreprises relevant du régime ou avoir effectué 520 heures de travail au cours des 12 mois précédant la cessation d'activité.
b) Allocation supplémentaire d'attente.	S'ajoute à l'aide publique et à l'allocation spéciale pour garantir 90 % du salaire antérieur brut.	Cotisations 1,76 % à la charge des employeurs, 0,44 % à la charge des salariés.	Avoir été licencié pour un motif économique; justifier de 182 jours d'appartenance ou de 1 040 heures de travail au cours des 12 mois précédant la rupture du contrat; être âgé de moins de soixante ans.

REGIMES applicables.	TAUX des allocations.	MODALITES de financement.	CONDITIONS D'ATTRIBUTION
c) Complément de ressources.	S'ajoute à l'aide publique et à l'allocation spéciale pour garantir 70 % du salaire antérieur brut.	Cotisations 1,76 % à la charge des employeurs, 0,44 % à la charge des salariés.	En cas de licenciement : être âgé d'au moins soixante ans à la date du licenciement ; avoir appartenu pendant dix ans à un ou plusieurs régimes de sécurité sociale au titre d'emploi relevant du régime ; ne pas avoir fait liquider une pension vieillesse de la sécurité sociale depuis le licenciement. En cas de démission : remplir les conditions ci-dessus et en outre ne pas être en mesure de bénéficier d'une pension de vieillesse de la sécurité sociale au taux applicable à soixante-cinq ans et de la retraite complémentaire liquidée sans coefficient d'anticipation.
B. — Salariés des établissements publics : a) Etablissements administratifs.	Allocations analogues à celles des Assedic ; cependant le complément de ressources n'est pas prévu par la réglementation.	Chaque établissement public administratif est son propre assureur.	Etre non-titulaire ; avoir été licencié ; être inscrit comme demandeur d'emploi. Pour le personnel recruté à titre permanent depuis au moins trois mois, justifier de 180 heures de travail au cours des trois derniers mois. Pour le personnel recruté à titre non permanent, justifier de 1 000 heures de travail au cours des douze mois précédant le licenciement.
b) Etablissements industriels et commerciaux.	Allocations identiques à celles des Assedic.	Chaque établissement peut opter entre trois régimes : être son propre assureur ; s'affilier aux Assedic ; conclure une convention de gestion avec l'Unedic.	Conditions d'admission aux prestations du régime national interprofessionnel d'allocations spéciales.

Chômage partiel.

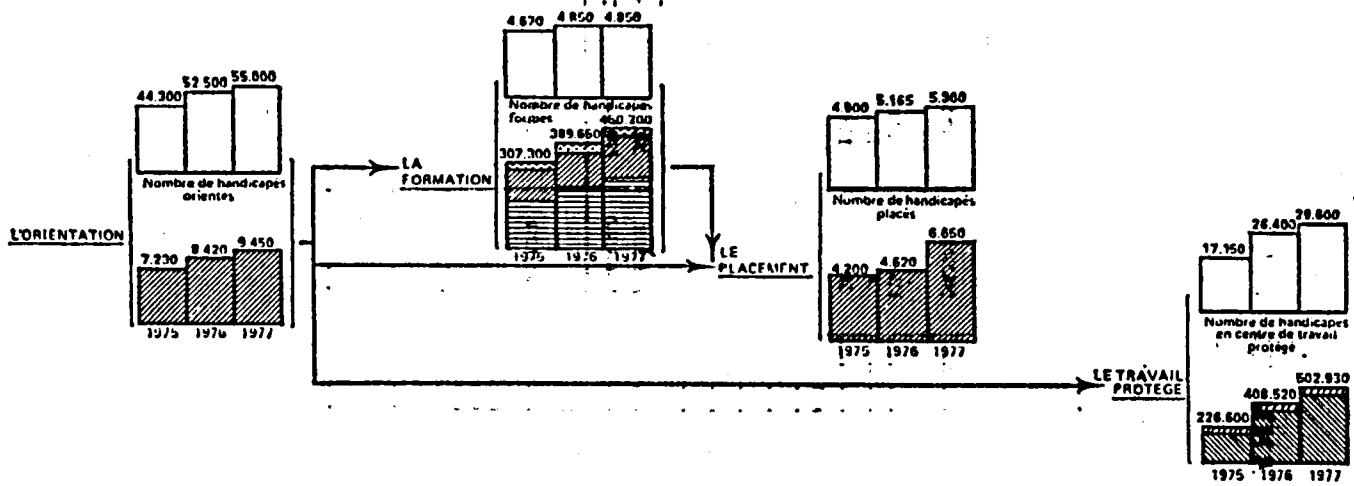
I. — Allocations publiques pour privation partielle d'emploi.	Allocations horaires de 3 francs (80 premières heures chômées dans l'année civile) ; 3,50 francs (de la 81 ^e à la 160 ^e heure) et de 4,50 francs (à partir de la 161 ^e heure).	Budget de l'Etat.	Pratiquer un horaire inférieur à la durée légale du travail.
---	---	-------------------	--

REGIMES applicables.	TAUX des allocations.	MODALITES de financement.	CONDITIONS D'ATTRIBUTION
II. — Allocations conventionnelles de chômage partiel.	Accord national interprofessionnel : 50 % du salaire avec un minimum horaire de 8,85 francs, à compter du 1 ^{er} septembre 1977 (allocation principale d'aide publique comprise). Taux supérieurs prévus par des accords professionnels.	Chaque employeur est son propre assureur, il peut cependant, lorsque le chômage partiel évite des licenciements, bénéficier sous certaines conditions du remboursement par l'Etat d'une fraction de l'aide conventionnelle (art. L. 322-11 du code du travail).	Bénéficiaire des allocations d'aide publique. Avoir un mois d'ancienneté dans l'entreprise (accord interprofessionnel).

ANNEXE VI

GRUPE DE PROGRAMMES : EMPLOI

Travailleurs handicapés.



L'ORIENTATION : Cette action est accomplie par les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP).

Ces commissions ont trois fonctions :

- elles procèdent à l'examen médical, social et psychotechnique du handicapé ;
- elles reconnaissent la qualité de "travailleur handicapé" ;
- elles orientent le handicapé vers un placement en milieu normal ou en milieu protégé ou vers une rééducation professionnelle.

Indicateur physique

LA FORMATION : Elle est assurée principalement par des centres privés et par les écoles de l'O.N.A.C. Les dépenses de ces centres sont couvertes, pour l'essentiel, par un prix de journée versé par les régimes d'assurances sociales.

Le ministère du travail soutient cette action de deux manières :

- Il rémunère les handicapés en formation dans les mêmes conditions que les stagiaires de F.P.A. ;
- Il assure par l'intermédiaire de l'A.F.P.A. le conseil et le contrôle pédagogique des centres privés.

Indicateur financier
(milliers de francs)



Ministère du Travail
Ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale
Assurances Sociales
Divers (Ministères)

LE PLACEMENT : Cette action ne concerne que les handicapés reconnus par les COTOREP et qui s'inscrivent à l'ANPE comme demandeurs d'emploi. Elle recense les coûts supportés par l'ANPE et les profits du ministère du travail destinés à l'adaptation des conditions de travail en entreprise normale.

LE TRAVAIL PROTÉGÉ : Les structures de travail protégé sont de deux types :

- Les ateliers protégés : ils constituent de véritables entreprises et reçoivent, le cas échéant, une subvention d'équilibre du ministère du travail ;
- Les centres d'aide par le travail : ils accueillent des personnes lourdement handicapées. Leurs charges de fonctionnement sont couvertes par un prix de journée versé par l'aide sociale.

ANNEXE VII

FINANCEMENT DE L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES IMMIGRES

	1975	1976	1977
A. — Ressources du F.A.S. :			
• Contribution des régimes de Sécurité sociale	246.700.000	270.200.000	330.000.000
<i>dont :</i>			
— C.N.A.F.	836.800.000	259.592.000	316.800.000
— Mutuelles agricoles	9.900.000	10.808.000	13.200.000
• Participation de l'Etat (sur chap. 47-81)	35.920.000	27.200.000	37.200.000
• Majoration de redevances O.N.I. (abrogé à compter de 1975 - art. 64 loi de finances pour 1975)	91.671	»	»
• Collecte du 1 %	74.219	105.931	»
• Remboursements d'annuités de prêts	10.406.427	11.864.954	11.000.000
• Produits divers	10.767.244	6.308.346	600.000
• Prélèvement sur la trésorerie	»	43.500.000	34.300.000
Totaux	303.959.561	361.180.234	(1) 413.100.000
Hors subvention de l'Etat	(268.039.561)	(333.980.234)	(375.900.000)
B. — Produit de l'article 64 de la loi de finances pour 1975 (contribution forfaitaire utilisée par l'O.N.I. pour l'accueil et l'information des immigrés)	2.137.350	8.676.750	(1) 8.500.000
C. — Produit de l'article 61-2 de la loi de finances pour 1975 (0,2 % des salaires pour le logement des immigrés) (utilisé sous le contrôle de la commission nationale pour le logement des immigrés)	600.000.000	(1) 700.000.000	(1) 750.000.000

(1) Estimation.