

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 1978.

## RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'UR-  
GENCE, relatif à l'emploi des jeunes.

Par M. Pierre LOUVOT,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Robert Schwint, *président* ; Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, *secrétaires* ; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmarêts, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Jean Gravier, Marceau Hamecher, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Henri Moreau, Michel Moreigne, Jean Natali, Mme Rolande Perlican, MM. Jean-Jacques Perron, Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Georges Treille, Jean Varlet, Jacques Verneuil.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> Législ.) : 249, 314 et in-8° 20.

Sénat : 400 (1977-1978).

---

Emploi. — Entreprises (Petites et moyennes) - Femme (Condition de la) - Formation professionnelle et promotion sociale - Jeunes - Prestations familiales - Sécurité sociale (Cotisations).

## SOMMAIRE

	Pages
Introduction .....	4
<b>I. — Le chômage des jeunes : un phénomène général, des causes essentiellement structurelles</b> .....	<b>5</b>
A. — <i>La situation des jeunes face à l'emploi</i> .....	5
B. — <i>Les causes</i> .....	6
1° Les causes conjoncturelles .....	6
— La récession .....	6
— La démographie .....	6
— L'accroissement de l'activité féminine .....	6
2° Les facteurs structurels .....	7
— Généraux .....	7
— Propres aux jeunes .....	7
C. — <i>Un arsenal de mesures</i> .....	8
1° Le développement des possibilités d'emploi .....	9
2° L'aide au passage à la vie active .....	9
3° L'accès au marché du travail .....	10
<b>II. — La politique menée en France : le pacte national pour l'emploi des jeunes</b> ..	<b>11</b>
A. — <i>Rappel des mesures adoptées en 1977</i> .....	11
1° La loi de finances rectificative du 14 juin 1977 .....	12
2° La loi du 5 juillet 1977 .....	12
B. — <i>Le bilan du pacte national</i> .....	14
C. — <i>Les principales critiques qui lui ont été adressées</i> .....	20
<b>III. — La reconduction aménagée des mesures</b> .....	<b>22</b>
A. — <i>Le projet initial du Gouvernement : un aménagement transitoire du dispositif mis en place l'an passé</i> .....	22
B. — <i>Les limites du projet et les modifications apportées par l'Assemblée nationale</i> .....	26
<b>IV. — L'examen par la Commission</b> .....	<b>28</b>
A. — <i>L'acceptation du provisoire et l'espérance de mesures structurelles</i> ..	28
B. — <i>L'examen des articles</i> .....	29
Article premier : l'exonération partielle des cotisations patronales ..	30
Article 2 : l'apprentissage .....	37
Article 3 : les stages pratiques .....	39
Article 4 : les stages de préformation .....	45

	Pages
V. — Les amendements présentés par votre Commission .....	46
VI. — Annexes :	
Annexe 1. — Comparaison des mesures législatives destinées en 1977 et 1978 à favoriser l'emploi des jeunes .....	48
Annexe 2. — Mesures particulières concernant l'embauche ou la formation des femmes .....	49
Annexe 3. — L'emploi des jeunes dans la Communauté européenne et les politiques suivies .....	50

MESDAMES, MESSIEURS,

650.000 jeunes se présenteront dès l'automne sur le marché de l'emploi, alors que la quantité de travail disponible paraît insuffisante.

Malgré des mesures de soulagement transitoires et conjoncturelles, le chômage des jeunes n'a cessé de s'étendre et de s'aggraver au cours des dernières années. Si bien qu'en 1976, les jeunes sans emploi représentaient dans les pays de l'O.C.D.E. 44 % du total des chômeurs.

Parallèlement, la durée d'attente s'est considérablement allongée et les difficultés que connaissent plus spécialement les jeunes ayant abandonné leurs études avant la fin de leur scolarité s'étendent à toutes les catégories, même les plus diplômées.

Les pesanteurs d'une telle évolution sont considérables sur le plan humain car une vie qui commence ne saurait être placée sous le signe de l'échec. Qu'une partie importante de notre jeunesse arrive à maturité sans avoir jamais eu de véritable expérience professionnelle est inacceptable. Les investissements en capital humain sont les plus précieux et ne peuvent être stérilisés.

Quant au poids financier du chômage des jeunes, il vient s'ajouter à un système de transfert déjà lourdement grevé.

Des mesures ont été prises. Sont-elles suffisantes ?

Le 14 juin 1977, un collectif budgétaire ouvrait un premier ensemble de crédits destinés à l'emploi. Il était suivi de la loi du 5 juillet 1977, en faveur de l'emploi des jeunes, qui précisait les mesures envisagées, puis de la loi du 12 juillet 1977 concernant l'apprentissage.

Une mobilisation globale était alors engagée sous le vocable de pacte national pour l'emploi. Il s'agissait d'une expérience nouvelle, complétant et adaptant l'appareil antérieur pour une action dynamique et significative. La même démarche nous est proposée cette année.

Mais aujourd'hui les prémices d'un afflux nouveau sur le marché du travail annoncent déjà les ombres de l'automne. La situation, loin de s'améliorer, paraît devoir s'aggraver dans les prochains mois.

La nécessité d'une politique de redressement et d'assainissement de notre économie définie par le Gouvernement et approuvée par le Parlement s'impose et commande la rigueur. Il nous faut cependant avec une ardente volonté mobiliser les moyens indispensables pour endiguer la montée du chômage. Il est à craindre que le projet qui nous est soumis soit insuffisant face aux réalités et qu'il convienne de le compléter dans quelques mois.

## **I. — LE CHOMAGE DES JEUNES : UN PHÉNOMÈNE GÉNÉRAL, DES CAUSES ESSENTIELLEMENT STRUCTURELLES**

A la fin de l'année 1977, on comptait, sur 17 millions de chômeurs dans les pays de l'O.C.D.E., plus de sept millions de moins de vingt-cinq ans. A la même date et dans les pays de la Communauté européenne, les jeunes formaient les deux tiers des demandeurs d'emploi.

Si le chômage est un drame profond pour tout individu, par ses conséquences matérielles et psychologiques, il l'est peut-être plus encore lorsqu'il touche des jeunes sortis de l'école et de l'université, qui ne trouvent pas à s'intégrer dans le monde du travail et dont les espoirs sont déçus par un environnement économique et social incapable de les accueillir.

Tous les moyens possibles doivent ainsi être mobilisés pour un combat auquel sont appelés, dans la responsabilité et la solidarité, non seulement le Gouvernement, le Parlement et les organisations interprofessionnelles, mais le pays tout entier.

### **A. — La situation des jeunes face à l'emploi.**

Dans tous les pays industriels occidentaux, la proportion des jeunes chômeurs dans leur tranche d'âge est relativement plus élevée que celle des adultes. S'ils représentent un cinquième de la population active, ils entrent pour près de deux cinquièmes dans l'effectif total des demandeurs d'emploi. Une annexe au présent rapport retrace la situation dans les divers pays de la Communauté économique européenne (1).

La situation en France n'est pas différente, elle a été très remarquablement décrite dans le rapport du Conseil économique et social sur « *l'emploi des jeunes* ». Plus de 40 % des chômeurs ont moins de vingt-cinq ans leur taux de chômage étant le double (11 %) de celui de la population active, en général.

---

(1) Cf. Annexe n° 3.

Parmi les demandes enregistrées en avril 1978 à l'A.N.P.E., 45,5 % émanaient de moins de vingt-cinq ans.

Fin avril, cette tranche d'âge représentait 35 % des demandes totales, les jeunes hommes représentant 12,5 % et les jeunes femmes 22,6 %. Rappelons que 52 % des chômeurs sont des femmes.

## B. — Les causes.

Elles sont certes liées à la conjoncture mais des facteurs structurels exercent une influence non négligeable.

### 1° LES CAUSES CONJONCTURELLES

#### — *La récession.*

Le faible taux de croissance, les difficultés que connaissent la plupart des secteurs d'activité expliquent l'ampleur du chômage actuel et notamment celui des jeunes. La réticence des employeurs à embaucher définitivement, lorsque les perspectives sont maussades, liée aux possibilités de licenciement des travailleurs les moins anciens fait qu'ils sont souvent les derniers à être engagés et les premiers à être licenciés.

#### — *La démographie.*

Le ralentissement de l'activité économique a coïncidé avec la pression démographique due au « boom » de l'après-guerre. Entre 1960 et 1975, le nombre de jeunes âgés de quinze à vingt-cinq ans a augmenté de 29 millions, alors qu'il ne devait augmenter que de 6 millions pendant la période de 1975-1990.

En France, c'est jusqu'en 1985 que se fera sentir l'arrivée sur le marché du travail des générations nombreuses, alors que n'atteindront l'âge de la retraite que les classes creuses de l'entre-deux-guerres.

#### — *L'accroissement de l'activité féminine.*

L'augmentation du taux de l'activité féminine, à tous âges et quelle que soit la situation familiale des femmes, est un facteur irréversible dont notre société n'a pas encore tiré toutes les conséquences et qui accroît incontestablement le nombre des demandeurs d'emploi ; la récession n'a pas diminué, au contraire, ce taux d'activité même si les femmes et particulièrement les jeunes femmes de moins de vingt-cinq ans sont les plus touchées par le sous-emploi.

## 2° DES FACTEURS STRUCTURELS

Si la principale raison du chômage des jeunes réside dans la crise économique, il n'en demeure pas moins que, bien avant celle-ci, leur pourcentage parmi les chômeurs dépassait la normale dans de nombreux pays. Le phénomène apparaît donc moins passager que structurel.

Ses causes ne sont pas seulement celles qui expliquent le fort taux de chômage en général. Certaines sont spécifiques aux jeunes travailleurs.

### — Facteurs généraux.

Tous les demandeurs d'emploi, quel que soit leur âge, sont d'abord affectés par les facteurs qui, en tous pays, entraînent une diminution des offres d'emploi :

— le développement de la concurrence des pays sous-développés, à un rythme qui dépasse celui de la demande mondiale menace certaines branches industrielles nationales ;

— le ralentissement de la croissance de la demande et les efforts des entreprises pour rationaliser leur production afin de rester compétitives ;

— la pression pour une plus grande sécurité de l'emploi qui entraîne le développement d'une législation protectrice amenant les employeurs à être plus circonspects avant d'embaucher.

### — Facteurs propres aux jeunes.

Il s'ajoute à ces causes des *éléments propres aux jeunes* et qui ont été souvent analysés, à savoir :

— l'absence fréquente d'une quelconque formation et qualification des jeunes sortis du système scolaire ;

— l'inadaptation entre la formation éventuellement reçue et les offres d'emploi ;

— le décalage entre les aspirations exprimées et les conditions réelles du travail industriel ;

— la réticence enfin des employeurs à recruter des salariés sans expérience professionnelle et dont ils peuvent craindre l'instabilité. Il s'y ajoute, s'agissant des jeunes femmes, tous les préjugés qui demeurent encore à l'encontre du travail féminin.

Votre Rapporteur tient à souligner la part, dans ces causes structurelles, de l'éducation. Il lui semble que notre système scolaire, sur lequel pèse un lourd passé et d'indéracinables habitudes, est frappé

d'infirmité. C'est le paradoxe d'un système d'enseignement et d'éducation auquel le pays consacre 20 % de son budget, et qui doit en permanence inventer sans succès des systèmes de rattrapage et de récupération pour corriger les échecs d'une scolarité trop peu ouverte sur la vie et qui traîne avec elle les scories de la formation des mandarins.

De toute façon, la faiblesse de l'offre d'emploi accroît à l'heure actuelle le déséquilibre entre le nombre des diplômés et celui des emplois vacants.

Si le chômage peut être évité, la déqualification le remplace souvent. Cependant, l'enseignement par les éclaircissements qu'il apporte et les expériences qu'il fait naître ne rend pas la réussite sociale plus facile ni ne résoud entièrement le problème de l'égalité des chances. Il peut même accroître le malaise. La formation scolaire travaille comme un filtre bloqué dont les filières sont compliquées de passerelles qui parfois ne conduisent nulle part. Notre jeunesse tourne en ce labyrinthe. Une élite s'empare inévitablement de certains types de formation et de certains cycles d'études. Il est vrai que la méritocratie participe de la nature même d'une société hautement industrialisée, dont les besoins en substance grise sont particulièrement importants. Mais le fil d'Ariane s'amincit et les chances d'une arrivée équilibrante se réduisent pour le plus grand nombre.

\* \*

Face à cette situation, la plupart des pays ont essayé d'élaborer des politiques plus actives de l'emploi, mais aucune ne s'est avérée pleinement satisfaisante ; il ne faut pas s'en étonner en raison de la multiplicité des facteurs interférents.

### C. — Un arsenal de mesures.

Les remèdes proposés pour faire face à ces difficultés présentent de larges similitudes. Une comparaison des politiques européennes en la matière en témoigne (1). Il s'agit le plus souvent de prévoir des programmes de formation spécialement destinés à soutenir ceux qui n'ont pas ou peu de qualification. Il s'agit aussi d'accroître les possibilités d'emploi en accordant des subventions aux entreprises engageant de nouveaux travailleurs ou en créant des emplois par le biais de programmes publics.

---

(1) Cf. Annexe n° 3.



## 1° LE DÉVELOPPEMENT DES POSSIBILITÉS D'EMPLOI

Plusieurs pays subventionnent directement l'emploi dans les entreprises du secteur privé, soit pour maintenir les emplois existants, soit pour en créer de nouveaux. Les emplois subventionnés, par aide directe ou par exemption d'impôts ou de contribution sociale, peuvent être temporaires ou permanents mais la subvention n'est généralement versée que pendant une période limitée ; elle est destinée à aboutir à un accroissement net de l'emploi et non à subventionner des emplois qui auraient été créés en tout état de cause.

Le risque est que l'aide ne perpétue des secteurs industriels vieilliss et menacés par la concurrence étrangère et ne gêne ainsi l'évolution progressive vers une nouvelle division internationale du travail.

Certains pays optent pour la *création directe d'emplois* dans le secteur public, le plus souvent temporaires. C'est le cas en Norvège, en Suède et aux Etats-Unis. Mais cette formule peut améliorer la perspective d'emplois permanents dans la mesure où il est plus facile aux personnes pourvues d'un emploi d'en changer qu'aux chômeurs d'accéder à un emploi. En outre, certains pays estiment concevable la création progressive d'emplois permanents dans le cadre du développement à long terme de services publics nationaux ou locaux comme la santé, le bien-être, la formation des adultes ou la protection de l'environnement. Une des formules les plus répandues, notamment au Canada, est celle de la création d'emplois par les *collectivités locales*, correspondant aux besoins particuliers d'une région ou d'une localité, notamment dans le domaine social.

## 2° L'AIDE AU PASSAGE A LA VIE ACTIVE

Afin d'éviter la marginalisation des jeunes sans qualification en même temps que l'arrivée massive d'une même classe d'âge sur le marché du travail, la plupart des pays ont imaginé des moyens de faciliter le passage à la vie active en visant deux objectifs : assurer à tous les jeunes une qualification professionnelle reconnue et offrir aux jeunes chômeurs la possibilité de participer à un programme approprié d'études, de formation, d'initiation professionnelle, au lieu de verser des indemnités de chômage. C'est une orientation beaucoup plus positive de l'action.

— Certaines mesures tendent à *améliorer la participation à la vie active pendant la scolarité*, en intégrant notamment dans l'enseignement un cours spécial sur le monde du travail, en réduisant la distinction entre formation générale et formation professionnelle.

— Plusieurs gouvernements ont intensifié leur politique de *formation par les entreprises*, y compris l'apprentissage, afin de combattre

la pénurie de personnel qualifié, soutenir la stratégie du développement industriel, occuper les chômeurs tout en leur ouvrant des perspectives d'emplois, inciter enfin les employeurs à créer leur propre programme de formation.

Les services *d'orientation et de placement* ont été étendus et adaptés aux besoins nouveaux en même temps que de nombreux pays ont prévu des programmes d'initiation pratique ou de préformation.

### 3° L'ACCÈS AU MARCHÉ DU TRAVAIL ET LA RÉPARTITION DES POSSIBILITÉS D'EMPLOI

Quelques pays commencent à utiliser les indemnités de chômage pour aider les jeunes qui suivent une période de formation ou d'initiation au travail.

En tous pays, la formation professionnelle paraît largement utilisée pour stabiliser, voire diminuer, la population active, en retirant provisoirement un grand nombre de jeunes ou en favorisant l'absence temporaire de travailleurs adultes pour des raisons de formation.

L'accélération des départs à la retraite ou des régimes de pré-retraite est également favorisée, sans qu'elle rencontre d'ailleurs beaucoup de succès.

## II. — LA POLITIQUE MENÉE EN FRANCE : LE PACTE NATIONAL POUR L'EMPLOI DES JEUNES

Les décisions récentes prises par le Gouvernement français participent de ces diverses orientations. Depuis plusieurs années déjà des actions ont été engagées visant à faciliter pour les jeunes le passage de la formation à la vie active et à améliorer les conditions de leur insertion dans la vie professionnelle.

Depuis 1975 toutefois, l'aggravation de la situation de l'emploi, liée à la récession, à l'accroissement des ressources de main-d'œuvre et à la persistance d'un nombre important de jeunes sortant chaque année de l'appareil éducatif sans formation adéquate, a conduit à prendre de nouvelles mesures. Avant de rappeler les principales dispositions du pacte national pour l'emploi, on citera diverses dispositions qui l'ont « anticipé » dès 1975 :

- l'extension en juin 1975 des aides publiques du chômage à certaines catégories de jeunes à la recherche d'un premier emploi ;
- la création d'une prime de mobilité ;
- l'organisation de stages de préformation pour les seize-vingt ans ayant quitté l'école sans diplôme et n'ayant jamais travaillé ;
- les primes d'incitation à la création d'emplois créées en juin 1975, prolongées en 1976 et 1977 pour les entreprises artisanales embauchant des moins de vingt ans ;
- les contrats emploi-formation institués en juin 1975.

Le bilan de ces mesures ayant été très inégal, c'est un plan plus cohérent qui est mis en œuvre en 1977.

### A. — Rappel des mesures adoptées en 1977.

Plusieurs lois sont en effet intervenues pour résoudre le problème particulièrement grave du chômage des jeunes. On rappellera essentiellement la loi de finances rectificative du 14 juin 1977 ainsi que la loi du 5 juillet 1977.

## 1° LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 14 JUIN 1977

Outre des ajustements budgétaires destinés à accroître les crédits affectés à l'indemnisation du chômage et à la rémunération des stagiaires, ce premier collectif comportait un certain nombre de mesures tendant d'une part à encourager l'insertion professionnelle des jeunes, d'autre part à dégager des emplois susceptibles d'être occupés par des primo-demandeurs.

### — *L'insertion des jeunes.*

Divers crédits étaient prévus en faveur :

— d'une relance de la formule des contrats emploi-formation qui devait concerner environ 70.000 jeunes ;

— d'un recrutement de 20.000 vacataires dans les services publics ;

— de stages dans les entreprises et dans les centres de formation ;

— d'une prise en charge temporaire des cotisations patronales liées à l'embauche de 100.000 jeunes de moins de vingt-cinq ans ou à l'embauche d'apprentis.

### — *Le dégagement de certains emplois.*

D'autre part, un effort était consenti pour une participation de l'Etat à l'incitation au départ en retraite et à l'octroi d'un pécule aux travailleurs étrangers privés d'emploi et désireux de retourner dans leur pays.

A ces crédits budgétaires s'ajoutent 1.200 millions provenant des entreprises au titre du prélèvement de 0,2 % sur la participation des employeurs au financement de la formation continue et de 0,1 % d'augmentation exceptionnelle de la taxe d'apprentissage. 1 milliard enfin a été versé par les U.N.E.D.I.C. au titre de l'incitation au départ à la retraite et à l'aide du retour des immigrés.

## 2° LA LOI DU 5 JUILLET 1977 PORTANT DIVERSES MESURES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES

C'est elle qui précisait les modalités des mesures autorisées dans le premier collectif et a formé l'élément essentiel du pacte national pour l'emploi des jeunes. Elle prévoyait notamment :

a) *L'exonération, à titre exceptionnel et temporaire, des charges sociales pour l'embauche des jeunes de seize à vingt-cinq ans embauchés avant le 31 décembre 1977 qui, à la date de leur embauche, avaient cessé leurs études ou participé à un stage depuis moins d'un*

an. L'exonération ne jouait que sur les rémunérations acquises jusqu'au 30 juin 1978 inclus ; ne pouvait en bénéficier l'employeur qui avait licencié, à compter du 1<sup>er</sup> mai 1977, pour cause économique, un ou plusieurs salariés ou avait réduit le niveau actuel moyen de ses effectifs.

La mesure s'appliquait à toute embauche d'une durée d'au moins six mois, que ce soit par un contrat de travail ou par un contrat emploi-formation.

b) *L'exonération, à titre exceptionnel et temporaire, des charges sociales pour l'embauche d'apprentis effectuée entre le 1<sup>er</sup> juillet 1977 et le 31 décembre 1977, dans la limite de deux ans.*

c) *Une contribution exceptionnelle de 0,2 % des entreprises affectée à des stages pratiques et stages dans un centre de formation.*

A titre exceptionnel, tout employeur assujéti à la participation obligatoire à la formation professionnelle devait consacrer une partie de celle-ci au moins égale à 0,2 % du montant des salaires au financement d'actions de formation pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans sans emploi. Ils pouvaient s'acquitter de cette obligation avec une certaine liberté :

— en effectuant des dépenses calculées forfaitairement et afférentes à la formation des stagiaires accueillis dans leurs entreprises ;

— en finançant des actions, sous forme de stages conventionnés ou agréés par l'Etat, ou organisés par des fonds d'assurance-formation ;

— en versant au Trésor le restant des sommes non utilisées à ce titre.

L'accueil des stagiaires pouvait prendre la forme de *stages pratiques en entreprise* ou de *stages en centre de formation* dont les modalités ont été fixées par décret.

Dans le premier cas, le stage d'une durée de six, sept ou huit mois était assorti d'une formation d'au moins 200 heures. Le stagiaire n'était pas titulaire d'un contrat de travail et était rémunéré par l'Etat suivant son âge, soit 410 F par mois de seize à dix-huit ans et à 90 % du S.M.I.C. de dix-huit à vingt-cinq ans.

S'agissant de *stages de formation*, le jeune suivait une formation dans un centre spécialisé et effectuait des périodes d'application en entreprise. Les conditions de rémunération et la durée du stage étaient identiques à celles retenues pour les stages pratiques.

Deux autres mesures étaient prévues :

d) *Une cotisation exceptionnelle égale à 0,1 % du montant des salaires s'ajoutant à la taxe d'apprentissage.*

e) Une prime de mobilité, accordée aux jeunes occupant un emploi salarié dans une entreprise française ou sa filiale pour occuper un emploi à l'étranger.

### B. — Le bilan du pacte national pour l'emploi des jeunes.

Selon les déclarations gouvernementales les résultats du pacte national pour l'emploi auraient dépassé largement les prévisions puisque le *nombre de bénéficiaires initialement estimé à 300.000* (200.000 emplois nouveaux et 100.000 stagiaires) aurait atteint en réalité 550.000 à 560.000.

A partir d'octobre 1977, le pacte aurait entraîné une diminution du nombre des demandeurs d'emploi d'environ 11 % entre septembre et décembre, mais une dégradation de l'emploi, perceptible depuis le début de l'année, justifierait que soit poursuivie et renforcée l'action des pouvoirs publics.

#### 1° BILAN GLOBAL

*Un peu plus de 550.000 places* ont été pourvues par des jeunes de moins de vingt-cinq ans au 31 décembre 1977 (délai d'ailleurs prorogé pour les stages) dans le cadre de la loi du 5 juillet 1977. Elles se ventilaient comme suit :

— 338.220 embauches « réelles » avec exonération des cotisations, soit 61,2 % du total, dont :	
• apprentis .....	108.271
• jeunes autres qu'apprentis .....	229.949
dont	
• contrat emploi-formation .....	26.354
— 214.331 stages, soit 38,8 % du total, dont :	
• stages pratiques en entreprise .....	145.679
• stages de formation .....	68.652

Notons que les stages pratiques dont la durée prévue était de l'ordre de six-huit mois ne peuvent être assimilés à des embauches puisqu'ils n'entraînent pas la signature d'un contrat de travail et que la rémunération des stagiaires est totalement prise en charge par l'Etat.

Les observateurs s'accordent à reconnaître le succès plus important que prévu de ces stages pratiques, qui ont pu, pour une part, non évaluable, se substituer à des embauches envisagées ou les ont anticipées, mais ils ont suscité des critiques multiples, on le verra.

Les contrats emploi-formation de même que les stages de formation se sont développés à un rythme plus rapide que celui de l'année précédente ; par contre le nombre des emplois bénéficiant de l'exonération des charges sociales n'a pas dépassé ce qui était escompté. Il est vrai que pour pouvoir bénéficier de cette mesure, les entreprises ne devaient pas avoir procédé à des licenciements pour motifs économiques entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 décembre 1977. Or le niveau de ces licenciements est resté très élevé tout au long de l'année 1977 (plus de 290.000 au total soit 37 % de plus qu'en 1976).

Ce n'est certes que dans les mois prochains qu'il sera possible de savoir combien de ces embauches et stages se seront transformés en embauche définitive et durable. Les estimations sont très variables : à peine un tiers selon les grandes centrales syndicales, plus de 50 % selon le patronat et près des deux tiers selon les services du ministère du Travail. Il est sans doute vraisemblable que certains d'entre eux ont constitué pour les entreprises une période d'essai gratuit de six à huit mois, et pour les jeunes, une expérience sans lendemain qu'ils peuvent avoir eux-mêmes abandonnée.

## 2° LES RÉSULTATS DU PACTE, DANS LES DIVERS SECTEURS ÉCONOMIQUES ET POUR LES DIVERSES CATÉGORIES D'INTÉRESSÉS

### a) *Par sexe : faible part de femmes.*

Soulignons d'abord que parmi les 338.220 exonérations de charges accordées,

- 71,8 % concernaient l'embauche de jeunes hommes,

- 28,2 % seulement celle de jeunes femmes,

alors même que le chômage des moins de vingt-cinq ans touche essentiellement celles-ci.

Les exonérations portant sur des contrats d'apprentissage, qui représentent 32 % des exonérations, concernaient aussi davantage les hommes (33,6 %) que les femmes (24,8 %). L'effectif des stagiaires, quant à lui, comprenait 53 % d'hommes et 47 % de femmes.

Notons enfin que 85 % des stagiaires ayant plus de 18 ans ont bénéficié d'une indemnité égale à 90 % du S.M.I.C., que 55 % étaient

précédemment inscrits à l'A.N.P.E., que 79 % avaient un niveau de formation supérieur ou égal à celui du B.E.P. ou C.A.P., 19 % un un niveau égal ou supérieur au Bac.

*b) Par branches professionnelles et par régions.*

Alors que les embauches s'effectuaient pour 62 % dans l'industrie, les stages intéressaient plutôt le tertiaire, secteur, on le sait qui s'est particulièrement développé mais sera sans doute menacé demain par le développement de l'informatisation.

• 11 branches, où la rotation est importante, ont bénéficié plus que proportionnellement à leurs effectifs des exonérations : pêche/agriculture, travail des métaux, construction mécanique, industries agricole et alimentaire, habillement, bois/ameublement, bâtiments/travaux publics, commerces de détail, garages, hôtels-restaurants, hygiène et services domestiques.

• 13 régions (ouest et sud de la Loire) ont bénéficié plus que proportionnellement à leurs effectifs salariés des exonérations légales, selon des modalités différentes.

L'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, la Franche-Comté, Rhône-Alpes, ont intégré les exonérations sociales dans la proportion moyenne d'un tiers pour les apprentis, de deux tiers pour les activités diverses.

La Champagne-Ardenne, la Picardie, la Haute-Normandie, le Centre, la Lorraine et la Bretagne, le Limousin et l'Auvergne, la Bourgogne et le Midi-Pyrénées se rapprochent de 50 %.

C'est dans la Basse-Normandie, le Poitou-Charentes, l'Aquitaine, le Languedoc, le Roussillon, la Provence-Alpes-Côte d'Azur, ainsi que la Corse que les rapports tendent à s'inverser : deux tiers pour les apprentis, un tiers pour les activités diverses. Cette diversité géographique mériterait une analyse plus fine, mais elle rend très perceptible une distinction entre des régions fortement industrialisées, des régions d'accueil et de tourisme et d'autres dont les activités sont plus équilibrées.

La répartition du nombre de stages et la comparaison entre le nombre de stages pratiques et de stages de formation par région montre également des disparités qu'il serait intéressant d'expliquer.

Les besoins géographiques, la structure des entreprises, la mobilisation professionnelle, la perception relative des mesures proposées éclairent sans doute des variations inattendues.

• En ce qui concerne les entreprises concernées, 64 % des stagiaires se trouvaient dans des entreprises de moins de 50 salariés et 41,7 % dans des entreprises de moins de 10 salariés.

Les stages « pratiques » se sont davantage orientés vers le tertiaire (55 %) que vers l'industrie. Seules les industries de biens



de consommation enregistrent un « taux d'entrée en stage » (rapport entre le nombre de stagiaires et les effectifs) comparable à ceux de tertiaire. Les branches qui ont connu le plus fort taux d'entrée sont celles qui se caractérisent par un faible coefficient de stabilité de personnel et une forte proportion d'emplois plus qualifiés.

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

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

Région	Nombre d'exonérations de cotisations sociales		Nombre de stages		Contribution des régions au pacte national pour l'emploi (2)		
	Apprentis	Jeunes autres que les apprentis (1)	Entrées en stage pratique en entreprise	Stages de formation sauf stages A.F.P.A.	Exonérations cotisations sociales autres jeunes non apprentis	Entrée en stage pratique entreprise	Effectifs salariés au 31-12-76
Ile-de-France .....	12.043	38.295	14.185	13.410	16,7	9,7	26,8
Champagne-Ardenne .....	2.496	5.756	3.641	1.177	2,5	2,5	2,5
Picardie .....	3.216	6.355	3.752	3.752	3,0	2,6	3,0
Haute-Normandie .....	3.255	7.262	3.523	1.984	3,2	2,3	3,4
Centre .....	5.340	11.475	4.491	4.136	5,0	3,1	3,9
Nord-Pas-de-Calais .....	4.600	15.500	12.294	4.800	6,7	8,4	7,1
Lorraine .....	4.907	11.082	7.638	3.337	4,8	5,2	4,4
Alsace .....	5.401	9.638	5.424	1.474	4,2	3,7	3,1
Franche-Comté .....	2.022	7.707	2.034	808	3,4	1,4	2,2
Basse-Normandie .....	3.843	5.745	3.239	1.467	2,5	2,2	2,1
Pays de la Loire .....	10.095	15.625	8.154	3.023	6,8	5,6	4,8
Bretagne .....	5.864	11.859	8.599	2.768	5,2	5,9	3,4
Limousin .....	1.438	3.394	2.468	408	1,5	1,7	1,0
Auvergne .....	3.560	6.216	4.552	1.753	2,7	3,1	2,1
Poitou-Charentes .....	5.473	7.046	5.526	1.527	3,1	3,8	2,2
Aquitaine .....	6.853	8.853	11.998	2.916	3,8	8,2	3,8
Midi-Pyrénées .....	4.625	8.796	7.847	3.922	3,8	5,4	3,0
Bourgogne .....	3.539	7.822	3.138	2.311	3,4	2,2	2,7
Rhône-Alpes .....	7.865	22.976	12.229	4.309	10,0	8,4	10,2
Languedoc-Roussillon .....	3.573	5.230	8.909	3.556	2,3	6,1	2,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur ...	8.002	12.539	10.607	4.808	5,5	7,3	6,2
Corse .....	261	178	1.631	1.006	0,1	1,1	
<b>Ensemble .....</b>	<b>108.271</b>	<b>229.949</b>	<b>145.679</b>	<b>68.652</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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

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

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

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

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

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

(3) Répartition (%) des 13.380.000 salariés occupés dans les différentes branches d'activité.

### 3° LE COUT DU PACTE

Une évaluation rapide amène à évaluer le coût du pacte, pour le budget de l'Etat, à environ 4,8 milliards, ce qui nécessite le projet de loi de finances rectificative que nous avons examiné récemment puisque les dotations initiales n'étaient que de 1.745 millions. Une évaluation non plus budgétaire, mais économique du pacte, s'avère plus délicate. Elle est en tout état de cause prématurée, mais devrait prendre en compte l'estimation de ce que représentent les allocations de chômage non servies, le développement ou la récession de la consommation dû à cette « injection » budgétaire, etc., mais l'effet sur la consommation est plutôt positif.

Ce coût de près de 5 milliards, qui représente un peu plus du tiers des prestations chômage servies par l'U.N.E.D.I.C. en 1977 se décomposerait ainsi :

	Millions de francs
— <i>Total des exonérations de cotisations sociales</i> .....	1.460
— contrats emploi-formation .....	90
— Apprentis .....	200
— Autres jeunes .....	1.170
— <i>Rémunération des stagiaires</i> .....	1.815
— Stagiaires pratiques .....	1.245
— Stagiaires et formation .....	570
— <i>Coût de la formation des stagiaires en formation</i> .....	480
— <i>Coût des contrats emploi-formation</i> .....	160
— <i>Coût des 20.000 vacataires engagés dans la fonction publique</i> .....	400
— <i>Coût de l'aide au retour des immigrés</i> .....	200

Rappelons que le *financement par l'Etat* du pacte a fait l'objet de deux lois de finances rectificatives pour 1977, et du récent projet de loi de finances rectificative pour 1978.

Si l'on ajoute à ces 5 milliards deux milliards venant des entreprises, le coût du pacte avoisine 7 milliards. Notons que l'effort de solidarité nationale autour de la défense de l'emploi coûte à la collectivité plus de 37 milliards.

### C. — Les principales critiques adressées au pacte pour l'emploi.

Elles ont porté essentiellement sur la nature conjoncturelle des mesures, les organisations syndicales craignant qu'elles n'aient d'autre objet que de dégonfler temporairement les statistiques du chômage et qu'elles n'aboutissent par contre à multiplier les embauches précaires, à enlever toute garantie de stabilité d'emploi aux stagiaires, à marginaliser enfin, plus encore, les jeunes demandeurs d'emploi. Il semble que ces craintes, malgré quelques pesanteurs, aient été peut-être excessives.

Les critiques les plus vives, n'émanant pas seulement des organisations syndicales, ont visé surtout les *stages pratiques en entreprise*.

Organisés du 1<sup>er</sup> juillet 1977 au 31 janvier 1978, d'une durée de six à huit mois, ils ont accueilli, on l'a dit, 145.000 jeunes dont 55 % étaient inscrits à l'A.N.P.E.

On sait que ce sont les petites entreprises qui ont fait le plus d'effort en la matière, mais rares ont été les petits employeurs *qui ont pu assurer les 200 heures de formation obligatoires*.

Au regard de ces entreprises, les stages ont été le plus souvent considérés comme autant d'occasions d'essayer et de sélectionner gratuitement d'éventuels employés, comme autant de « pré-embauches ». Certaines ont engagé cinq stagiaires pour un poste à pourvoir, d'autres les ont affectés aux travaux les plus ingrats, ou au contraire se sont assurés à bon compte la collaboration d'un cadre ou d'un technicien. Rares auraient été, d'après certaines enquêtes, celles qui ont véritablement fait bénéficier le jeune d'une expérience professionnelle D'où la nécessité d'un meilleur contrôle tant de l'Etat que des représentants du personnel. Car la découverte de la vie du travail doit correspondre à une préformation réelle.

Un élément très contesté a été le statut juridique bâtard de stagiaire. Rémunéré comme un stagiaire en formation — avec souvent d'importants retards — l'intéressé n'est pas titulaire d'un contrat de travail. D'où sa position délicate vis-à-vis et des autres salariés et de son employeur. Comme il n'est pas non plus bénéficiaire d'une « action de formation » au sens juridique du mot, le stagiaire cumule les inconvénients des deux formules : il est privé de ses droits syndicaux et du bénéfice de la loi sur le salaire minimum, et rien n'oblige l'employeur à donner aux tâches qui lui sont confiées un caractère formateur. On ne sait pas non plus qui serait compétent pour sanctionner des abus éventuels. L'absence de statut juridique précis a été souvent dénoncée par les syndicats. C'est pourquoi les instances

officielles se sont préoccupées de mieux orienter la finalité des stages pratiques ainsi qu'en témoigne le présent projet.

Enfin demeure la question de la précarité de la situation du stagiaire, aucune garantie d'embauche ne lui étant faite. L'observation nous apprend cependant qu'au-delà de la découverte du travail dans les entreprises les insertions professionnelles seront plus nombreuses qu'on ne pouvait le croire.

Les statistiques permettront plus sûrement dans les mois prochains d'apprécier l'impact réel des mesures prises.

### III. — LA RECONDUCTION AMÉNAGÉE DES MESURES

#### A. — Le projet initial du Gouvernement : un aménagement transitoire du dispositif mis en place l'an passé.

C'est une reconduction aménagée et sélective des mesures mises en place l'an passé que propose le projet de loi soumis au Parlement.

Compte tenu de l'expérience acquise, l'objectif annoncé est double :

— en premier lieu, reprendre en les aménageant *certaines mesures* du pacte 1977-1978 qui ont paru faciliter *l'insertion professionnelle* rapide des jeunes sortants du système scolaire, soit par embauche directe, soit par l'intermédiaire des stages ;

— en second lieu, développer en les simplifiant les mesures permettant, comme le contrat emploi-formation, une insertion durable des jeunes dans les entreprises.

Le pacte national constitue pour le Gouvernement lui-même un dispositif transitoire, laissant une part financière aux entreprises et qui devrait permettre, compte tenu de la situation de l'emploi, une meilleure insertion des jeunes. Un programme d'action à moyen terme en faveur de l'emploi est par ailleurs d'ores et déjà envisagé, afin de tenter de résoudre les problèmes structurels qui se posent et notamment l'inadaptation entre formation initiale et qualification réelle, et l'issue à trouver aux nouvelles aspirations des jeunes face au monde du travail, etc.

Une des réponses à ces difficultés réside sans aucun doute aux yeux de votre Commission dans le développement d'une formation initiale permettant, après une courte période d'adaptation, une intégration réelle des jeunes dans les entreprises. C'est dans cette attente que le nouveau pacte doit comporter une série de mesures prenant effet dès l'automne 1978, et dont certaines se poursuivront en 1979. Les mesures ont été aménagées de façon à être les plus efficaces quantitativement et qualitativement, l'objectif prioritaire étant que toutes les formules aient les meilleures chances d'aboutir à des embauches définitives.

Le nouveau pacte comprend ainsi 4 types d'actions essentiels dont les deux premiers seulement figurent dans le projet de loi :

- une exonération partielle des cotisations sociales pour les petites et moyennes entreprises ;
- le maintien des stages pratiques en entreprise, mais réservés aux emplois manuels ;
- le maintien des stages de formation professionnelle ;
- la poursuite et la simplification des contrats emploi-formation.

Ces deux dernières mesures, adaptées des formules existantes, doivent faire l'objet de décrets prochains.

Selon le Gouvernement, environ 400.000 personnes devraient être concernées.

Examinons brièvement ces dispositions.

### 1° L'EXONÉRATION DES COTISATIONS SOCIALES

Les exonérations de charges s'étant avérées incitatives pour accélérer les embauches et dégager des emplois « latents » notamment dans l'artisanat et les petites et moyennes entreprises, elles sont reconduites cette année mais d'une façon plus sélective.

Le Gouvernement a en effet retenu la mesure proposée dans le programme de Blois qui prévoit que, « pendant les deux années 1978 et 1979, les petites et moyennes entreprises ayant moins de 500 salariés et 100 millions de chiffre d'affaires, ainsi que les artisans, bénéficieront d'une exonération d'un an égale à 50 % des cotisations sociales pour les personnels supplémentaires de dix-huit à vingt-six ans, qu'ils auront embauchés ».

- L'exonération porterait en conséquence sur les embauches effectuées entre le 1<sup>er</sup> juin 1978 et le 31 décembre 1979, et jouerait pendant un an à compter de chaque embauche.

- Pourraient bénéficier d'exonérations les jeunes de dix-huit à vingt-six ans (et non plus vingt-cinq ans) ainsi que les jeunes de seize à dix-huit ans titulaires d'un diplôme d'enseignement technologique. L'exonération, comme en 1977, serait limitée aux jeunes sortis depuis moins d'un an du système scolaire et universitaire, de l'apprentissage, d'un stage de formation ou du service national actif.

- Seules bénéficieraient de l'exonération les entreprises embauchant des personnels supplémentaires, calculés par comparaison d'effectifs au 31 décembre de chaque année, l'exonération portant seulement sur la différence constatée.

Le simple remplacement de personnel n'entraînerait pas d'exonération, contrairement à ce qui était admis l'an passé.

- Le nombre de bénéficiaires pour 1978 et 1979 atteindrait 150.000 pour un coût total de 750 millions.

— *Exonération des cotisations pour apprentis.*

Le projet reconduit pour 1978 et 1979 les mesures particulières concernant l'apprentissage. Il accorde le bénéfice des exonérations pour tous les nouveaux apprentis embauchés entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1978.

- Tous les jeunes, sans condition d'âge, embauchés sous contrat d'apprentissage seraient concernés, mais sans condition d'augmentation d'effectif.

- Toutes les entreprises ou artisans, quels que soient leur effectif et leur chiffre d'affaires, pourraient en bénéficier.

- L'exonération porterait sur 50 % des cotisations pendant un an à compter de la date d'entrée en apprentissage.

Environ 120.000 personnes seraient touchées.

## 2° LES STAGES PRATIQUES DES ENTREPRISES

Le projet du Gouvernement propose leur reconduction sous réserve de certaines modifications tenant compte de l'expérience passée et afin qu'ils favorisent plus réellement l'insertion professionnelle et la transition entre l'école et la vie active.

- Leur durée serait limitée à *quatre mois*, au lieu de six à huit l'an passé, et ils devraient débiter entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 31 décembre 1978.

- Ils seraient réservés aux jeunes de *dix-huit à vingt-six ans* ainsi, et c'est une nouveauté, qu'à certaines catégories de femmes devant travailler : veuves, divorcées ou séparées judiciairement, mères célibataires âgées de plus de vingt-six ans. Les bénéficiaires auraient le statut de stagiaire de formation et recevraient à ce titre une indemnité qui serait à la charge de l'Etat et de l'entreprise.

- Les stages seraient toutefois réservés aux *emplois de caractère manuel*, au sens du décret relatif aux livrets d'épargne manuels. En outre, les entreprises, ayant pris des stagiaires en 1977 et n'en ayant embauché aucun à l'issue du stage, seraient exclues du système.

- Le stage devrait comprendre un *minimum de 120 heures* de formation théorique, avec une participation minimale forfaitaire des entreprises au coût de formation d'environ 1.000 F.

- Comme en 1977, la rémunération des stagiaires serait de 90 % du S.M.I.C. Mais pour mieux engager la responsabilité des entreprises, une partie de la rémunération égale à 20 % du S.M.I.C. serait laissée à la charge de l'employeur sans cotisation sociale. Toutefois l'entreprise pourrait imputer cette charge ainsi que les frais de formation à concurrence de 0,1 % de leur contribution à la formation professionnelle.



La part de l'Etat (70 % du S.M.I.C.) serait remboursée à l'entreprise en deux parties, la première au début du stage, la seconde à la fin après vérification de la réalité des 120 heures de formation.

• La mesure devrait concerner 50.000 bénéficiaires, pour un coût total pour l'Etat de 260 millions.

Outre ces deux mesures, qui seules figurent dans le projet de loi, le pacte pour l'emploi comprend encore :

### 3° LE MAINTIEN DES STAGES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Moyennant certaines modifications, ils seraient également reconduits. Ils seraient destinés aux jeunes de seize à vingt-cinq ans sans qualification :

— Leur durée serait réduite de huit à *six mois* comportant *800 heures de formation*.

— Outre les jeunes de seize à vingt-cinq ans, sans qualification ou ayant besoin d'une qualification supplémentaire, pourraient en bénéficier, sans condition d'âge, les veuves, divorcées et mères célibataires.

— En application de la rationalisation du système de rémunération des stages de formation et s'agissant de jeunes n'ayant pas travaillé, les rémunérations seraient de : 25 % du S.M.I.C. pour les moins de dix-huit ans (contre 410 F en 1977) et 75 % du S.M.I.C. pour les plus de dix-huit ans contre 90 % l'an passé.

Le nombre de bénéficiaires serait de 60.000 et la dépense d'environ 900 millions.

### 4° LE DÉVELOPPEMENT ET LA SIMPLIFICATION DES CONTRATS EMPLOI-FORMATION

Depuis 1976, ils semblent être un moyen permanent d'insertion professionnelle des jeunes. Il s'agit en effet de *contrats de travail* comprenant une formation *théorique* garantie de 120 à 500 heures pour des contrats de six mois, de 500 à 1.200 heures pour des contrats d'un an. Diverses améliorations devraient les rendre plus efficaces, notamment la *forfaitisation* de l'aide financière accordée en fonction du nombre d'heures de formation (3,5 fois le montant du minimum garanti, soit 23 F l'heure de formation).

Le bénéfice du contrat emploi-formation serait étendu aux veuves, divorcées, mères célibataires, ainsi qu'aux femmes cherchant une réinsertion professionnelle au moins deux ans après une naissance ou une adoption.

La mesure pourrait toucher 50.000 personnes pour un coût de 400 millions.

**B. — Les limites du projet et les modifications apportées par l'Assemblée nationale.**

**1° LES LIMITES DU PROJET GOUVERNEMENTAL**

**a) *Le pacte est-il moins ambitieux que le précédent ?***

Alors même que le chômage paraît s'aggraver, les mesures prévues dans le cadre du second pacte pour l'emploi sont très nettement inférieures à celles mises en place l'an passé (1). Le volume des crédits ouverts est plus faible, les modalités plus restreintes : prise en charge partielle des cotisations, durée des stages plus courte, période de formation abrégée, rémunération diminuée.

A cette constatation première, on peut certes répondre que le dispositif mis en place, s'il correspond à une diminution de l'effort de l'Etat, entraîne par la même un plus grand effort de la part des entreprises. Aux 765 millions prévus au collectif, s'ajoute le milliard et demi qui doit résulter du versement obligatoire des entreprises. Mais ces deux milliards et demi au total demeurent inférieurs aux cinq milliards du premier pacte. Si 400.000 jeunes doivent être concernés, cette ambition quantitative est également moindre que par rapport à la loi de juillet 1977 qui a touché 550.000 personnes.

**b) *Des problèmes non résolus.***

● Parmi les reproches essentiels que l'on peut également adresser au projet du Gouvernement figure l'absence de garantie de stabilité d'emploi pour les jeunes admis dans les stages pratiques et les risques qui subsistent de marginalisation des jeunes. Cet inconvénient découle de la formule elle-même.

Bien que le Gouvernement ait affirmé son intention de voir se développer les embauches définitives, le nouveau dispositif n'assure et encore très relativement celles-ci que dans le cadre des exonérations de cotisations. Mais du fait de leur caractère *partiel*, elles pourront peut-être ne pas être aussi incitatives que l'an passé.

● La rémunération des stagiaires n'est pas non plus améliorée.

● Notons aussi que l'effort en faveur des jeunes et des femmes laisse subsister le chômage spécifique d'autres catégories de la population, et notamment les cadres âgés.

---

(1) Cf. Annexe 1.

## 2° L'EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un très large débat à l'Assemblée nationale a permis précisément de souligner les limites du projet du Gouvernement et les incertitudes quant à son efficacité. Un certain nombre d'amendements ont été présentés, quelques-uns seulement ont pu être retenus, compte tenu notamment de la portée financière de la plupart des initiatives parlementaires.

Pour l'essentiel, les amendements adoptés tendent à accroître la portée du projet, il en est ainsi notamment pour l'apprentissage, et à étendre les possibilités de contrôle, notamment sur les stages pratiques. Sauf exceptions, votre Commission se rallie aux modifications adoptées et à l'analyse du Rapporteur devant l'Assemblée. Mais elle souhaite toutefois préciser davantage le projet sur certains points.

#### IV. — L'EXAMEN PAR LA COMMISSION

##### A. — L'acceptation du provisoire et l'espérance de mesures structurelles.

Le projet qui est proposé exprime des intentions louables et une volonté claire. La seule inquiétude de votre Commission est qu'il soit insuffisant. Il doit donc être considéré comme transitoire et amélioré dans toute la mesure du possible. Le débat de l'automne sur le projet annoncé conduira sans doute à mesurer la nécessité et l'ampleur des mesures complémentaires qu'il conviendrait de mettre en œuvre, dans la recherche du consensus le plus large.

La définition d'un programme pluriannuel, la formulation d'une politique orientée vers le démantèlement des causes structurelles du chômage et particulièrement du chômage des jeunes permettront d'avancer plus fermement vers une amélioration à moyen terme des pesanteurs spécifiques de l'emploi.

Nous avons rappelé quelques-unes des voies qui peuvent être explorées. L'élaboration de programmes spéciaux et provisoires est à orienter sur un certain nombre d'axes de recherche. Parmi les voies possibles, citons le domaine social, le soutien des initiatives locales, la protection de l'environnement et les économies d'énergie. D'autres mesures devraient concerner l'aménagement des conditions de travail, du rythme des horaires, un meilleur partage de la quantité de travail disponible ; elle appellent les partenaires sociaux en même temps que les gouvernements à se concerter sur le plan national et européen.

Mais il ne nous appartient pas d'anticiper sur le proche avenir. Notre préoccupation est aujourd'hui totalement tournée vers la jeunesse. Les enquêtes du passé, très nombreuses, montraient que les attitudes et le comportement des jeunes à l'égard de l'enseignement, de la formation et du travail étaient devenus très critiques.

Les premiers sondages nous permettent de croire que, à travers l'expérience du pacte national, les jeunes ont bien réagi, et qu'ils ont marqué satisfaction plus que résignation.

On a trop parlé, on a cultivé à l'excès le malaise de l'inadaptation et de la contestation. On évoque la jeunesse à travers les enfants trop nombreux, sans doute perdus, désorientés, emportés parfois vers

les exutoires inacceptables et douloureux de la drogue, de la violence et de la délinquance. Et notre société n'est pas en face d'eux sans responsabilité grave.

Mais l'ensemble de notre jeunesse nous donne des leçons de santé, d'optimisme et de confiance. Certes, elle aspire à une vie plus qualitative, à un autre style d'emploi. Le travail, sous certaines formes, ne lui apparaît plus comme la raison, le fondement de toute existence humaine dans sa réalisation personnelle. Si agressée qu'elle soit, mais en même temps confortée par une société de consommation et de tentation, elle reprend conscience des valeurs profondes que cette société a occultées. Elle cherche à les retrouver dans des comportements où se mêlent le réalisme et la projection du rêve dont on sait combien il est indispensable aux hommes et singulièrement aux hommes de notre temps.

Comment lui reprocher, en ce carrefour crucial de l'histoire de l'humanité, de songer au paradis perdu.

La jeunesse nous paraît prête davantage que les adultes à l'acceptation d'une société plus juste et plus fraternelle, de plus être et de moins avoir dans un meilleur partage. A cet égard, elle nous enseigne même ; même si elle n'a pas toujours conscience de l'engagement solidaire qui s'exprime à travers notre appareil social, ni du prix de l'indépendance et de la liberté.

Elle demande qu'on lui présente le visage de la vérité et de la justice.

C'est bien à ce permanent appel qu'il nous faut répondre.

Le projet de loi sur l'emploi des jeunes est simplement conjoncturel et limité. Il n'en est pas moins précieux, et c'est la raison pour laquelle notre Commission s'y rallie tout en espérant que des mesures à plus long terme viendront le relayer. Elle propose néanmoins des amendements qui devraient, à ses yeux, l'améliorer quelque peu.

#### **o. — Examen des articles.**

L'analyse très complète des articles du projet, figurant dans le remarquable rapport de M. Fuchs devant l'Assemblée nationale, nous dispensera de commentaires très détaillés. Nous ne soulignerons que les points essentiels du texte.

## Article premier.

### (Exonération partielle des cotisations.)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 77-704 du 5 juillet 1977 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes et complétant la loi n° 75-574 du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la Sécurité sociale.</p>	<p>A titre exceptionnel, l'Etat prend en charge, dans les conditions ci-après indiquées, la moitié des cotisations calculées sur la base des taux de droit commun, qui incombent aux employeurs au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des prestations familiales.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>A titre exceptionnel, l'Etat prend en charge, dans les conditions ci-après indiquées, les cotisations calculées sur la base des taux de droit commun, qui incombent aux employeurs au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des prestations familiales.</p> <p>Cette prise en charge concerne exclusivement les cotisations afférentes à la rémunération des salariés qui seront embauchés, avant l'âge de vingt-cinq ans au plus, entre la date de promulgation de la présente loi et le 31 décembre 1977, et qui, à la date de leur embauche, auront depuis moins d'un an cessé leurs études scolaires ou universitaires, leur apprentissage, leur participation à un stage de formation professionnelle continue ou achevé leur service national actif.</p>	<p>A titre exceptionnel, l'Etat prend en charge, dans les conditions ci-après indiquées, la moitié des cotisations calculées sur la base des taux de droit commun, qui incombent aux employeurs au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des prestations familiales.</p> <p>Cette prise en charge concerne <i>exclusivement</i> les cotisations afférentes à la rémunération des salariés d'au moins dix-huit ans qui seront embauchés, avant l'âge de vingt-six ans au plus, entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1979, et qui, à la date de leur embauche, auront depuis moins d'un an cessé leurs études scolaires ou universitaires, leur apprentissage, leur participation à un stage de formation professionnelle continue ou achevé leur service national actif.</p>	<p>Cette prise en charge concerne les cotisations afférentes ...</p> <p>...leur service national actif. Cette prise en charge concerne également, sans condition d'âge, les cotisations afférentes à la rémunération des femmes sans emploi qui, étant veuves,</p>	<p>Cette prise en charge des cotisations afférentes à la rémunération des salariés, embauchés entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1979, concerne les jeunes qui, à seize ans, ont achevé un cycle complet de l'enseignement technologique ou qui, âgés de dix-huit à vingt-six ans, auront depuis moins d'un an à la date de leur embauche cessé leurs études scolaires ou universitaires, leur apprentissage, leur participation à un stage de formation professionnelle continue ou achevé leur service national actif. Elle concerne également, sans condition d'âge, les femmes sans emploi, qui sont, depuis moins de deux ans, veuves,</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les cotisations prises en charge ne porteront que sur les rémunérations acquises jusqu'au 30 juin 1978 inclus.</p>	<p>Les cotisations donnant lieu à prise en charge portent sur les rémunérations versées de la date d'embauche à la fin du douzième mois civil suivant cette date.</p>	<p>Les cotisations...  ...à la fin du douzième mois civil suivant celle de l'embauche.</p>	<p>Les cotisations...  ... civil qui suit celle-ci.</p>
<p>Les dispositions du présent article s'appliquent aux employeurs entrant, compte tenu de la règle posée au 6 de l'article 231 du Code général des impôts, dans la prévision de l'article L. 351-10 du Code du travail. Lesdites dispositions ne s'appliquent ni aux entrepreneurs de travail temporaire, ni aux employeurs définis à l'article L. 351-18 du même Code, ni aux entreprises publiques gérant un service public, ni aux organismes dont le budget est soumis à l'approbation d'une autorité administrative.</p>	<p>Le présent article s'applique aux employeurs soumis, compte tenu de la règle posée au 6 de l'article 231 du Code général des impôts, aux dispositions de l'article L. 351-10 du Code du travail. Il ne s'applique ni aux entrepreneurs de travail temporaire, ni aux employeurs définis à l'article L. 351-18 du même Code, ni aux entreprises publiques gérant un service public, ni aux organismes dont les documents budgétaires ou financiers sont soumis à l'approbation d'une autorité administrative.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Ne pourra bénéficier de la prise en charge ci-dessus définie, au titre d'un établissement déterminé, l'employeur qui aura licencié, à compter du 1<sup>er</sup> mai 1977, pour cause économique un ou plusieurs</p>	<p>La prise en charge instituée par le présent article n'est définitivement acquise que si l'effectif de l'établissement constaté au 31 décembre 1978 ou au 31 décembre 1979 est supérieur à celui constaté au</p>	<p>La prise...  ... l'effectif de l'entreprise constaté...</p>	<p>La prise...  ... l'effectif de l'établissement...</p>
	<p>La limite d'âge inférieure est abaissée à seize ans lorsque les jeunes salariés sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique.</p>	<p>La limite d'âge... ... à seize ans pour les jeunes salariés qui ont achevé un cycle complet de l'enseignement technologique.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>
		<p>séparées judiciairement, divorcées ou chefs de famille célibataires depuis moins d'un an, seront embauchées entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1979.</p>	<p>divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées, célibataires assumant la charge d'un enfant ou dont le conjoint ne peut exercer d'activité professionnelle.</p>
		<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>salariés ou aura réduit, par rapport à l'année précédente, le niveau annuel moyen de l'effectif des salariés de cet établissement. Cet effectif est calculé compte tenu des apprentis.</p>	<p>31 décembre de l'année précédente. Le nombre de prises en charge ne peut excéder l'accroissement d'effectifs au cours de l'année considérée.</p>	Alinea sans modification.	Alinea sans modification.
<p>Lorsque, en application de l'alinéa ci-dessus, le bénéfice de la prise en charge par l'Etat est retiré à l'employeur, celui-ci ne sera passible de majoration de retard pour les cotisations visées aux alinéas premier et 2 du présent article et non payées entre la date de l'embauche du salarié et celle de la notification du paiement que si sa mauvaise foi est établie.</p>	<p>Lorsqu'en application de l'alinéa ci-dessus, le bénéfice de la prise en charge par l'Etat est retiré à l'employeur pour un ou plusieurs salariés, celui-ci n'est passible de majoration de retard pour les cotisations visées aux alinéas premier, 2 et 4 du présent article et non payées entre la date de l'embauche du salarié et celle de la notification du paiement, que si sa mauvaise foi est établie.</p>	<p>Un décret fixe les mesures d'application du présent article en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, et, notamment,...</p> <p>(Le reste sans changement.)</p>	Alinea sans modification.
<p>Un décret fixe les mesures d'application du présent article et, notamment, la durée minimale d'emploi des salariés embauchés ainsi que les règles de calcul du niveau moyen de l'effectif des salariés et les périodes de référence à retenir pour l'appréciation de ce niveau.</p>	<p>Un décret fixe les mesures d'application du présent article et, notamment, la durée minimale d'emploi des salariés embauchés, les règles de calcul du niveau de l'effectif des salariés, les règles de désignation des bénéficiaires de la prise en charge ainsi que les justifications à fournir par les employeurs, à l'appui des demandes de prise en charge, aux organismes chargés du recouvrement des cotisations.</p>	Alinea supprimé.	Suppression conforme.
<p>Les dispositions du présent article sont applicables aux départements d'outre-mer dans des conditions définies par le décret visé au septième alinéa ci-dessus.</p>	<p>Les dispositions du présent article sont applicables aux départements d'outre-mer dans des conditions définies par décret.</p>		



**Observations :**

Cet article pose, à l'instar de la loi du 5 juillet 1977, le principe de la prise en charge par l'Etat des cotisations sociales des employeurs, afférentes à la rémunération de jeunes, embauchés durant une certaine période. Mais les modalités de cette exonération revêtent, par rapport à l'an passé, des orientations plus sélectives qui traduisent la volonté du Gouvernement de faire partager par les entreprises la responsabilité de l'effort mené pour l'emploi des jeunes, d'encourager enfin les embauches définitives.

Le partage des responsabilités avec les entreprises apparaît essentiellement dans le caractère *partiel* de l'exonération et le caractère sélectif des entreprises concernées.

a) Il s'agit en effet et en premier lieu d'une exonération *limitée* puisqu'elle ne concerne plus que la *moitié* et non la totalité des charges patronales. Elle n'intéresse pas, il faut le souligner, les cotisations mises à la charge des salariés.

b) Mais l'exonération toutefois est *prolongée*. D'une part, elle concerne les embauches effectuées sur une période de dix-huit mois, du 1<sup>er</sup> juillet 1978 au 31 décembre 1979 ; d'autre part, elle est valable durant les douze mois suivant l'embauche. Pour un salarié embauché le 15 décembre 1979, la prise en charge par l'Etat vaudra donc jusqu'au 31 décembre 1980. L'accroissement de la durée vient donc compenser le plus grand effort demandé aux entreprises.

c) La mesure, par contre, ne concerne pas, comme l'an passé, *toutes les entreprises* mais seulement celles de moins de 500 salariés et dont le chiffre d'affaires était inférieur au 31 décembre 1977 à 100 millions de francs. Il s'agit dans l'esprit du Gouvernement de tirer les leçons de l'application du premier pacte qui montre que ce sont les petites et moyennes entreprises qui ont offert le plus d'emplois aux jeunes en 1977 et qui, en outre, ont le plus besoin d'aide, et qu'il convient également de privilégier en raison de leur nombre et de leur répartition dans l'espace pour un meilleur aménagement de l'emploi sur le territoire.

Par contre, sont maintenues les mêmes exclusions du champ d'application de la loi, à savoir :

- les employeurs de gens de maison ;
- les entreprises de travail temporaire ;
- les employeurs définis à l'article L. 351-18 du Code du travail : Etat, collectivités locales, établissements publics administratifs,
- les entreprises gérant un service public : E.D.F.-G.D.F., S.N.C.F., R.A.T.P., régies départementales et communales, etc. ;

— enfin les organismes « dont les documents budgétaires ou financiers sont soumis à l'approbation d'une autorité administrative », comme les sociétés d'économie mixte à participation publique majoritaire, les Charbonnages de France, le C.E.A., Air France, etc...

On peut évidemment contester l'intérêt de certaines exemptions ; les entreprises de travail temporaire peuvent employer des personnels permanents qu'il n'y aurait pas lieu de priver du bénéfice de l'exonération, et des établissements publics, voire des collectivités locales peuvent trouver intérêt à embaucher des jeunes travailleurs. De même l'exclusion des grandes entreprises limitera les possibilités d'embauche. Mais l'équilibre financier à respecter conduit à ne pas trop bouleverser l'économie du texte, tout n'étant pas possible, et votre Commission souhaitant par ailleurs voir s'accroître le nombre des salariés notamment féminins susceptibles de pouvoir donner lieu à exonération.

d) N'entraîne en effet la prise en charge partielle par l'Etat des cotisations que l'embauche de salariés de dix-huit à vingt-six ans, qui ont depuis moins d'un an cessé études ou apprentissage ou formation ou achevé leur service national actif. Si l'âge maximum est, pour tenir compte des limites de la couverture de la sécurité sociale étudiante, porté de vingt-cinq à vingt-six ans, le seuil minimum est, lui, fixé à dix-huit ans et non plus seize ans comme l'an passé. L'objectif du Gouvernement est de ne pas inciter les jeunes, immédiatement après la fin de la scolarité obligatoire, à entrer dans la vie professionnelle sans avoir eu le temps d'acquérir une formation ou une qualification, par le biais notamment de l'apprentissage. La seule exception concernait dans le projet initial les jeunes de seize ans titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique (C.A.P., B.E.P., B.T. ou baccalauréat de technicien). Elle a été étendue par l'Assemblée aux jeunes de seize ans ayant achevé un cycle complet de l'enseignement technologique. Votre Commission se rallie volontiers à cette modification.

e) En ce qui concerne la nature de l'embauche, deux points sont à relever : elle doit tendre à la création d'emplois et non plus seulement comme l'an passé au maintien de l'emploi ; elle doit avoir une durée minimum, ce qui ne signifie pas qu'elle est limitée dans le temps, et donc précaire.

La prise en charge par l'Etat de la moitié des cotisations ne concerne que les emplois nouveaux créés d'une année sur l'autre et non point les remplacements de travailleurs partis en retraite ou licenciés. Le projet de loi exige une augmentation des effectifs, le nombre des prises en charge ne pouvant être supérieur à cette augmentation. N'est donc plus reprise l'exclusion, prévue dans la loi du 5 juillet 1977, des employeurs qui auraient procédé dans l'année à des licenciements pour cause économique ou des réductions de personnel.

Enfin, comme l'an passé, le projet renvoie à un décret le soin de fixer la durée minimum de l'embauche, qui devrait être de six mois. Notons que la prise en charge partielle des cotisations pendant une année incite à une embauche durable, qui peut d'ailleurs prendre la forme d'un contrat emploi-formation. Aux yeux de votre Commission, il est plus souhaitable que cette embauche prenne la forme de contrat à durée indéterminée, et que les salariés ainsi recrutés soient considérés comme des salariés à part entière. La durée minimum n'est qu'un plancher, qui ne doit en aucun cas inciter un employeur à se débarrasser d'un jeune sitôt le délai terminé.

••

Les principales modifications apportées à l'Assemblée nationale concernent :

— d'une part, l'extension du bénéfice de l'exonération à l'embauche de femmes placées dans une situation sociale douloureuse, ce qui apparaît une bonne mesure qui mériterait d'être encore améliorée ;

— d'autre part, la substitution de la notion de l'« entreprise » à celle de l'« établissement » pour la comparaison de l'accroissement des effectifs d'une année sur l'autre.

••

D'une façon générale, votre Commission se rallie à l'économie de cet article et aux choix opérés par le Gouvernement. Il lui semble en effet normal que s'effectue un partage plus égal des responsabilités entre l'Etat et les entreprises et que soient plus particulièrement aidées les petites et moyennes entreprises.

Très attentif à l'ampleur du chômage féminin et à la situation dramatique de certaines femmes obligées brutalement de chercher un emploi, elle souhaiterait toutefois que soit élargie l'incitation à l'embauche de personnel féminin. Elle propose en conséquence de préciser plus clairement les catégories de femmes qui peuvent ouvrir droit, au-delà de vingt-six ans, au bénéfice de l'exonération, en se référant pour l'essentiel aux situations qui entraînent le versement de l'allocation de parent isolé. Seraient ainsi concernées : les veuves, divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées, célibataires assumant la charge d'un ou plusieurs enfants, auxquelles s'ajouteraient les femmes dont le conjoint est dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle du fait d'accident de travail, invalidité, chômage, etc.

Elle propose en outre d'étendre la prise en charge partielle des cotisations à l'embauche de femmes dont la situation douloureuse remonte à *deux ans*. Le délai d'une année paraît en effet trop court. Un veuvage, un divorce, une rupture de la vie commune une naissance entraînent la nécessité d'une adaptation à une vie nouvelle. Il faut le temps de retrouver des capacités perdues. La première année, souvent est celle du désarroi, elle n'a pas nécessairement permis de faire face au premier choc. Certaines femmes ont pu commencer un recyclage ou une formation ou essayer, pendant quelques mois de vivre avec un minimum de ressources voire l'allocation de parent isolé, et ne constater que trop tard son insuffisance et sa suppression. Aucune statistique ne permet évidemment de chiffrer le coût d'une telle mesure et toute approche s'avère très aléatoire.

Seraient ainsi concernées immédiatement les femmes dont le veuvage ou le divorce remonte au plus tard au 1<sup>er</sup> juillet 1976.

\*  
\*\*

La seconde modification proposée par votre Commission concerne le retour à la notion d' « *établissement* » pour mesurer les accroissements d'effectifs.

En dehors du fait souligné par le Gouvernement à l'Assemblée nationale que les statistiques de la Sécurité sociale, relatives aux effectifs, ne concernent que les *établissements*, la rédaction adoptée par l'Assemblée apparaît trop restrictive même si on comprend bien quelle a été sa motivation : éviter les glissements et les abus.

L'Assemblée exige finalement en effet un accroissement des effectifs de *l'entreprise* elle-même, alors que dans la rédaction du projet initial leur augmentation dans *un établissement* de l'entreprise entraînait la prise en charge des cotisations.

Il ne semble pas que l'on puisse invoquer des risques d'abus puisque la rédaction initiale du projet est reprise de la loi de juillet 1977 qui n'a entraîné aucun contentieux sur ce point. Votre Commission vous propose en conséquence de revenir au texte du projet.

## Article 2.

### (Exonération de l'apprentissage.)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
(Loi du 5 juillet 1977.)			
Art. 2.			
<p>A titre exceptionnel, l'Etat prend en charge les cotisations, calculées sur la base des taux de droit commun, qui incombent aux employeurs au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des prestations familiales. Cette prise en charge porte sur les cotisations assises sur la rémunération versée aux apprentis engagés entre la date de promulgation de la présente loi et le 31 décembre 1977 et dont les contrats ont fait l'objet de l'enregistrement prévu à l'article L. 117-14 du Code du travail.</p>	<p>Les jeunes engagés sous contrat d'apprentissage entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1979, ouvrent droit au bénéfice de la prise en charge instituée par l'article premier de la présente loi sans qu'il soit fait application des conditions de limite d'âge inférieure prévues aux alinéas 2 et 3 dudit article, ni des dispositions des sixième et septième alinéas dudit article.</p>	<p>Les jeunes, engagés...</p> <p>...de la prise en charge de la totalité des cotisations visées à l'alinéa 1 de l'article premier de la présente loi dans les conditions prévues audit article sans qu'il soit fait application des conditions de limite d'âge inférieures prévues aux alinéas 2 et 3, ni des dispositions des alinéas 6 et 7.</p>	<p>Les jeunes engagés sous contrat d'apprentissage, entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1979, par des entreprises répondant aux conditions prévues au sixième alinéa de l'article premier de la présente loi, ouvrent droit au bénéfice de la prise en charge de la totalité des cotisations mentionnées au premier alinéa dudit article.</p> <p>Cette prise en charge porte sur les rémunérations acquises pendant la durée du contrat d'apprentissage dans la limite maximum de deux ans.</p>
<p>Cette prise en charge porte sur les rémunérations acquises pendant la durée du contrat d'apprentissage dans la limite maximale de deux ans.</p>			
<p>Un décret détermine les mesures d'application du présent article.</p>			

*Observations :*

Le projet initial du Gouvernement réservait à l'apprentissage le même régime qu'à l'embauche des jeunes, à savoir la prise en charge à 50 % des cotisations pendant un an, sans prévoir par contre de limite d'âge minimum, ni de limitation du nombre des entreprises concernées, ni de condition d'accroissement des effectifs.

La disposition était évidemment très restrictive par rapport à la loi de 1977 qui prévoyait une prise en charge complète pendant deux ans. Comme le note le Rapporteur de l'Assemblée, elle aboutissait à diviser par quatre l'exonération accordée l'an passé, alors même que chacun s'accorde à vouloir encourager l'apprentissage qui a d'ailleurs nettement progressé.

La Commission de l'Assemblée proposait en conséquence de supprimer l'article.

Au cours des débats, le Gouvernement est revenu sur sa position initiale et a fait adopter un amendement entraînant la prise en charge totale des cotisations sociales, mais qui maintenait la limitation à une année.

Votre Commission estimant que l'apprentissage constitue une des meilleures voies d'insertion des jeunes, avec une bonne répartition dans l'espace, vous propose de reprendre dans leur intégralité les dispositions de la loi de 1977, en en limitant toutefois l'application aux entreprises de moins de 500 salariés. Il lui paraît en effet que les entreprises importantes ont le plus souvent des formules d'apprentissage très organisées et ne nécessitent guère l'aide des pouvoirs publics.

L'amendement de votre Commission se situe donc pleinement dans les orientations sélectives du Gouvernement, tendant à faciliter l'embauche dans les petites et moyennes entreprises, mais marque l'attachement que nous portons au développement de l'apprentissage.

### Article 3.

(Stages pratiques.)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
(Loi du 5 juillet 1977.)			
Art. 5.			
<p>Tout employeur assujéti à la participation prévue à l'article L. 950-1 du Code du travail doit consacrer, à titre exceptionnel en 1977, 0,2 % au moins du montant, entendu au sens de l'article 231-1 du Code général des impôts, des salaires versés en 1976 et majorés de 6,5 % au financement d'actions de formation du type de celles définies à l'article L. 490-2 du Code du travail en faveur de jeunes sans emploi et âgés de vingt-cinq ans au plus à la date d'entrée en stage.</p>	<p>Pour les années 1978 et 1979 et indépendamment du versement prévu à l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1978 n° du les employeurs assujétiés à la participation prévue à l'article L. 950-1 du Code du travail, à l'exclusion des entreprises de travail temporaire, peuvent s'acquitter de cette obligation en participant au financement de stages pratiques en entreprise.</p>	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
<p>Les employeurs visés à l'alinéa précédent peuvent s'acquitter de cette obligation :</p>	<p>Ces stages pratiques qui doivent comporter une période de formation théorique sont effectués dans des activités à caractère manuel ; ils sont ouverts aux jeunes sans emploi âgés de dix-huit à vingt-six ans au plus à la date d'entrée en stage, et, sans condition d'âge, aux femmes sans emploi qui sont veuves, séparées judiciairement, divorcées ou chefs de famille célibataires.</p>	Ces stages pratiques...	Ces stages...
<p>a) En effectuant des dépenses calculées forfaitairement et afférentes à la formation professionnelle qu'ils seront habilités à accueillir dans leurs entreprises selon des conditions définies par décret.</p>		<p>... à caractère manuel définies par décret ; (Le reste sans changement.)</p>	<p>... effectués, de préférence, dans des activités...</p>
<p>Les stagiaires perçoivent une rémunération forfaitaire versée par l'Etat dans les conditions prévues pour les stages de conversion et de préformation. Ces mêmes stagiaires bénéficient de la protection sociale prévue au titre VII du Livre IX du Code du travail pendant la durée totale du stage qu'ils effec-</p>	<p>Ces stagiaires reçoivent une indemnité dont la charge est partagée entre l'Etat et l'entreprise et le versement assuré par cette dernière. Ils bénéficient de la protection sociale prévue au titre VIII du Livre IX du Code du travail pendant la durée totale du stage ; l'Etat prend en charge les cotisations de sécurité so-</p>	<p>Pendant toute la durée de leur stage ces stagiaires perçoivent une indemnité versée par l'entreprise et pouvant donner lieu à un remboursement partiel par l'Etat. Ils bénéficient... (Le reste sans changement.)</p>	<p>... et, sans condition d'âge, aux femmes sans emploi qui sont veuves, divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées, célibataires assumant la charge d'un enfant ou dont le conjoint ne peut exercer une activité professionnelle.</p>
			<p>Ces stagiaires reçoivent une indemnité dont la charge est partagée entre l'Etat et l'entreprise et le versement assuré par cette dernière. Ils bénéficient... (Le reste sans changement.)</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>tuent sans distinguer selon que celui-ci se déroule en tout ou en partie dans l'entreprise ou dans un centre ou établissement de formation. L'Etat prend en charge les cotisations de sécurité sociale de ces stagiaires dans les conditions prévues par l'article L. 980-3 du Code du travail ;</p>	<p>ciale de ces stagiaires dans les conditions prévues par l'article L. 980-3 du Code du travail.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>...prévus à cet effet. Il est tenu compte par priorité des possibilités d'embauche réelle offertes aux stagiaires.</p>
	<p>Les stages pratiques font l'objet d'une habilitation préalable dans la limite des crédits prévus à cet effet.</p>	<p><i>Le comité d'entreprise, ou, à défaut, les délégués du personnel, sont consultés sur les conditions de déroulement des stages pratiques avant l'achèvement de ceux-ci. Leur avis est obligatoirement transmis au directeur départemental du travail et de la main-d'œuvre.</i></p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>Sont imputables sur la participation prévue à l'article L. 950-1 du Code du travail dans la limite de 0,1 % du montant des salaires versés par l'entreprise, entendu au sens de l'article L. 231-1 du Code général des impôts :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>a) les dépenses de formation calculées forfaitairement et afférentes à la formation des stagiaires accueillis dans l'entreprise,</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>b) En finançant des actions de formation prévues au premier alinéa ci-dessus, sous forme de stages conventionnés en application de l'article L. 940-1 du Code du travail ou agréés en application des dispositions de l'article L. 960-2 du Code du travail, ou organisés par des fonds d'assurance-formation.</p>	<p>b) la fraction de l'indemnité de stage garantie laissée à la charge de l'entreprise.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>II. — Les employeurs remettront avant le 15 décembre</p>			



Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

1977, à la recette des impôts dont ils relèvent, une déclaration indiquant le montant de leur participation exceptionnelle et celui des dépenses mentionnées aux *a* et *b* ci-dessus.

Le dépôt de cette déclaration est accompagné du versement au Trésor, dans les conditions prévues à l'article 235 *ter*-I du Code général des impôts, d'une somme correspondant à l'insuffisance éventuellement constatée.

Les dépenses mentionnées aux deux alinéas ci-dessus sont imputables sur le montant de la participation à laquelle les employeurs sont tenus au titre de l'année 1977. Les excédents éventuellement constatés peuvent être reportés dans les conditions prévues à l'article L. 950-5 du Code du travail.

Les fonds non utilisés pour l'exécution des actions prévues au paragraphe I sont reversés au Trésor public. Le contrôle, le recouvrement et le contentieux de ces versements s'effectuent dans les conditions visées aux articles L. 950-8 et L. 920-11 du Code du travail.

III. — A titre exceptionnel, les entreprises passibles de la taxe d'apprentissage devront acquitter en 1977, avant le 15 septembre 1977, une cotisation égale à 0,1 % du montant des salaires retenus pour l'assiette de cette taxe au titre de 1976, majoré de 6,5 %.

Cette cotisation est établie et recouvrée suivant les mêmes modalités et sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que la taxe d'apprentissage. Les cotisations inférieures à 100 F ne sont pas exigibles.

Le contrôle et le contentieux de ces dépenses sont régis par les articles L. 950-8 et L. 920-9 à L. 920-11 du Code du travail.

(Cf. Projet de loi de finance rectificative pour 1978.)

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Les dispositions des deux alinéas ci-dessus ne sont pas applicables aux départements d'outre-mer.</p> <p>IV. — Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> décembre 1977, un rapport sur l'emploi des jeunes, rendant compte notamment des premiers résultats de l'application de la présente loi.</p>	<p>Un décret précisera les conditions d'application du présent article et, notamment, les modalités de l'habilitation préalable, le montant garanti de l'indemnité, la part prise en charge par l'Etat, ainsi que le forfait des dépenses de formation.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>

**Observations :**

Tirant les conclusions de l'expérience du premier pacte, le Gouvernement propose un certain nombre de modifications en ce qui concerne les stages pratiques en entreprise.

Rappelons en premier lieu que les employeurs de plus de 10 salariés, assujettis à la participation obligatoire du financement de la formation professionnelle, sont tenus cette année de verser au Trésor la part de cette contribution (soit 0,2 % de la masse salariale) affectée à l'emploi des jeunes. Ils peuvent en outre dans la limite de 0,1 % du montant des salaires s'acquitter de leur obligation de formation en finançant des stages pratiques destinés aux jeunes sans emploi.

La part ainsi consacrée à l'emploi des jeunes s'élève donc cette année à 0,3 % des salaires, celle consacrée aux autres salariés demeurant de 0,8 % (1,1 % — 0,3 %).

Les stages pratiques correspondent, dans l'esprit du Gouvernement, moins à une période de formation qu'à un temps d'initiation, de *familiarisation* avec l'entreprise. Ils ont constitué un élément très important du premier pacte, puisqu'ils ont touché 146.000 stagiaires, essentiellement dans le secteur tertiaire et les entreprises de moins de 10 salariés, mais ils ont suscité de nombreuses critiques. C'est la raison pour laquelle votre Commission s'est tout particulièrement penchée sur cette disposition.

Les mesures proposées posent des conditions plus rigoureuses qui devraient entraîner une diminution sensible du nombre de stages.

— Ils ne peuvent dans le projet du Gouvernement concerner que des activités *manuelles*. Si une période de formation obligatoire est maintenue, elle devrait, par décret, être réduite de 200 à 120 heures.

— Ils ne sont ouverts qu'aux jeunes âgés de dix-huit à vingt-six ans et sans condition d'âge aux catégories de femmes déjà mentionnées : veuves, divorcées, etc.

— Surtout, le projet prévoit un nouveau *partage des responsabilités financières* entre l'Etat et les entreprises. La loi de 1977 prévoyait, on s'en souvient, que l'employeur ne prenait en charge que les frais de formation qu'il pouvait d'ailleurs déduire de sa contribution obligatoire à la formation, et que l'Etat assumait la rémunération et le versement des cotisations sociales. Désormais, la rémunération, fixée à 90 % du S.M.I.C., serait prise en charge à hauteur de 70 % du S.M.I.C. par l'Etat, les 20 % restant à la charge de l'entreprise.

— Comme l'an passé, le projet prévoit une habilitation préalable, mais précise qu'elle se situe « dans la limite des crédits prévus à cet effet ». Cette habilitation devrait permettre un contrôle plus rigoureux. D'après les renseignements que notre Rapporteur a pu obtenir, seraient pris en considération le respect par l'entreprise des lois sociales, la proportion entre l'effectif global et le nombre de stagiaires demandés, le comportement de l'entreprise vis-à-vis de l'embauche des stagiaires du premier pacte, le respect enfin des obligations de formation.

Comme le note M. Fuchs dans son rapport écrit, l'Etat devrait par l'habilitation conserver la maîtrise du développement de la formule et pouvoir modifier éventuellement son champ d'application en fonction d'impératifs budgétaires.

Votre Commission se rallie à ces dispositions plus rigoureuses.

\* \*

Deux amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale ; le premier relatif au mode de rémunération du stagiaire, le second à l'insertion du comité d'entreprise dans le contrôle du déroulement des stages.

Si cette seconde modification a paru très judicieuse et opportune à votre Commission, puisqu'elle associe les organisations professionnelles, il n'en est pas de même de la première. Sa rédaction peut en effet laisser supposer que la prise en charge par l'Etat

d'une partie de la rémunération du stagiaire n'est qu'aléatoire et en tout cas postérieure à l'entrée en stage. Or, il est prévu que l'Etat verse sur l'indemnité égale à 90 % du S.M.I.C. 70 % et qu'il en verse une première moitié au début du stage, une seconde à la fin. La rédaction de l'Assemblée apparaît donc très dissuasive pour les employeurs. Votre Commission vous proposera en conséquence le retour au texte initial.

Elle vous propose également de ne pas limiter exclusivement aux activités manuelles la possibilité des stages, ne serait-ce que pour ne pas décourager les femmes d'y participer. Mais il est bien entendu que cette extension ne saurait s'effectuer que dans la limite des crédits prévus. Elle vous propose également d'étendre l'accès à ces stages aux mêmes catégories de femmes que celles ouvrant droit à l'exonération partielle des charges.

Enfin, il lui paraît utile de préciser que, dans le cadre des *habilitations* de stages pratiques, il convient de prendre en considération par priorité les possibilités d'embauche réelle des jeunes à l'issue des stages. D'une part, afin de ne pas habiliter des stages dans des entreprises n'ayant pas, l'an passé, embauché suffisamment de stagiaires ; d'autre part, afin de ne pas habiliter des stages, dont on sait — a priori — qu'ils ne pourront donner lieu à embauche.

## Article 4 (nouveau).

(Stages de préformation.)

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	—	<p><i>A titre exceptionnel et jusqu'au 31 décembre 1978, les stages de préformation, de formation et de préparation à la vie professionnelle au sens de l'article L. 940-2 du Code du travail sont ouverts aux jeunes sans emploi âgés de dix-huit à vingt-six ans au plus à la date d'entrée en stage et, sans condition d'âge, aux femmes sans emploi qui sont veuves, séparées judiciairement, divorcées ou chefs de famille célibataires.</i></p> <p><i>Ces stagiaires bénéficient d'une rémunération calculée en fonction du salaire minimum de croissance.</i></p>	<p>... ouverts aux jeunes sans emploi âgés de seize à vingt-six ans à la date d'entrée en stage et, sans condition d'âge, aux femmes sans emploi, qui sont veuves, divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées, célibataire assumant la charge d'un enfant ou dont le conjoint ne peut exercer une activité professionnelle.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>

### Observations :

Cet article résulte d'un amendement du Gouvernement. Il ouvre aux femmes les stages de préformation, formation et préparation à la vie professionnelle, ainsi qu'aux jeunes de dix-huit à vingt-six ans.

Votre Commission souligne que ce type d'action de formation se trouvera très nettement assoupli et élargi après le vote de la loi sur le congé-formation, qui n'entrera en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1978. Il intéressera alors « toute personne » sans distinction ni d'âge ni de situation familiale.

L'amendement de votre Commission a seulement pour but d'harmoniser cette rédaction avec sa volonté d'étendre aux jeunes et aux femmes déjà mentionnées, le bénéfice des mesures proposées par le présent projet.

..

C'est compte tenu de ces observations et amendements que votre Commission vous propose l'adoption du présent projet.

## V. — AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

### Article premier.

**Amendement :** Remplacer le deuxième et le troisième alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

Cette prise en charge des cotisations afférentes à la rémunération des salariés, embauchés entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1979, concerne les jeunes qui, à seize ans, ont achevé un cycle complet de l'enseignement technologique ou qui, âgés de dix-huit à vingt-six ans, auront depuis moins d'un an à la date de leur embauche cessé leurs études scolaires ou universitaires, leur apprentissage, leur participation à un stage de formation professionnelle continue ou achevé leur service national actif. Elle concerne également, sans condition d'âge, les femmes sans emploi, qui sont, depuis moins de deux ans, veuves, divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées, célibataires assumant la charge d'un enfant ou dont le conjoint ne peut exercer d'activité professionnelle.

**Amendement :** A la fin du quatrième alinéa de cet article, remplacer les mots :

... celui de l'embauche.

par les mots :

... qui suit celle-ci.

**Amendement :** Dans le septième alinéa de cet article, remplacer le mot :

... entreprise...

par le mot :

... établissement...

### Art. 2.

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Les jeunes engagés sous contrat d'apprentissage, entre le 1<sup>er</sup> juillet 1978 et le 31 décembre 1979, par des entreprises répondant aux conditions prévues au sixième alinéa de l'article premier de la présente loi, ouvrent droit au bénéfice de la prise en charge de la totalité des cotisations mentionnées au premier alinéa dudit article.

Cette prise en charge porte sur les rémunérations acquises pendant la durée du contrat d'apprentissage dans la limite maximum de deux ans.

### Art. 3.

**Amendement :** Dans le deuxième alinéa de cet article, après le mot :

... effectués...

insérer le mot :

... de préférence...

**Amendement : Rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa de cet article :**

... et, sans condition d'âge, aux femmes sans emploi qui sont veuves, divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées, célibataires assumant la charge d'un enfant ou dont le conjoint ne peut exercer une activité professionnelle.

**Amendement : Rédiger comme suit la première phrase du troisième alinéa de cet article :**

Ces stagiaires reçoivent une indemnité dont la charge est partagée entre l'Etat et l'entreprise et le versement assuré par cette dernière.

**Amendement : Compléter comme suit le quatrième alinéa de cet article :**

Il est tenu compte par priorité des possibilités d'embauche réelle offertes aux stagiaires.

#### Art. 4.

**Amendement : Rédiger comme suit la fin du premier alinéa de cet article :**

... ouverts aux jeunes sans emploi âgés de seize à vingt-six ans à la date d'entrée en stage et, sans condition d'âge, aux femmes sans emploi, qui sont veuves, divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées, célibataires assumant la charge d'un enfant ou dont le conjoint ne peut exercer une activité professionnelle.

#### Intitulé.

**Amendement : Rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi :**

*Projet de loi relatif à l'emploi des jeunes et des femmes seules.*

## VI. — ANNEXES

### ANNEXE N° 1

#### COMPARAISON DES MESURES LÉGISLATIVES DESTINÉES EN 1977 et 1978 A FAVORISER L'EMPLOI DES JEUNES

Mesures	Pacte 1977	Pacte 1978 (transmis par l'Assemblée nationale)
<i>Exonérations à l'embauche :</i>		
● Taux .....	100 %.	50 %.
● Entreprises concernées .....	Toutes (sauf Etat, collectivités locales...).	Petites et moyennes entreprises : — 500 salariés. — 100 millions C.A. (sauf Etat, collectivités locales...).
● Période d'embauche .....	1-7-1977 au 31-12-1977 (6 mois).	1-7-1978 au 31-12-1979 (18 mois).
● Durée de l'embauche .....	Minimum fixé par décret (6 mois).	Minimum fixé par décret (6 mois ?).
● Durée de l'exonération .....	Jusqu'au 31-6-1978 (maximum 1 an).	En tout état de cause 12 mois civils après la date d'embauche.
● Salariés concernés .....	16-25 ans.	● 18-26 ans. ● 16-18 ans si cycle complet technologique. ● Femmes seules depuis un certain délai.
<i>Stages pratiques :</i>		
● Entreprises concernées .....	Toutes.	Toutes. ● Emplois de caractère manuel.
● Durée .....	6 à 8 mois (200 h de formation).	4 mois (120 h de formation).
● Personnes concernées .....	16-25 ans.	● 18-26 ans. ● Femmes seules.
● Rémunération .....	90 % du S.M.I.C. par l'Etat.	90 % du S.M.I.C. 70 % par l'Etat. 20 % par l'entreprise.



## ANNEXE N° 2

### MESURES PARTICULIÈRES (EXISTANTES OU ENVISAGÉES) CONCERNANT L'EMBAUCHE OU LA FORMATION DES FEMMES

1° *Jeunes femmes* de moins de vingt-six ans : elles bénéficient de toutes les mesures prises pour favoriser l'insertion et le premier emploi des jeunes.

2° *Femmes salariées* (secteur public et privé) : elles bénéficient sans discrimination des dispositions générales en matière de formation.

3° *Femmes sans emploi.*

— moins de vingt-six ans (cf. 1°) ;

— licenciées ou ayant rompu leur contrat de travail : elles bénéficient des mêmes dispositions que les hommes ;

— désirant entrer ou se réinsérer dans la vie active :

- les pouvoirs publics ont prévu des dispositions juridiques particulières en faveur de cette catégorie. Les stages dit « de *conversion* » leur sont ouverts ; elles reçoivent pendant la durée du stage une rémunération qui varie en fonction de leur situation (de 100 à 120 % du S.M.I.C.),

- les femmes ayant élevé un enfant peuvent bénéficier de recul d'âge limite pour se présenter aux concours de catégorie A de la fonction publique,

- elles peuvent prétendre à des stages de préformation et formation (art. 4 présente loi - art. 1<sup>er</sup> loi sur stagiaires de la formation professionnelle, en instance).

- Si elles entrent dans une des catégories suivantes : veuves, divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées, célibataires assumant la charge d'au moins un enfant, ou dont le conjoint ne peut exercer d'activité professionnelle, elles pourraient sans condition d'âge bénéficier des mesures prévues pour les jeunes, à savoir :

- être embauchées avec exonération partielle des cotisations patronales, du 1<sup>er</sup> juillet 1978 au 31 décembre 1979, pendant une durée d'un an, si la cause de leur isolement remonte à un certain délai.

- bénéficier des stages pratiques en entreprise, des stages de formation, des contrats emploi-formation ;

- elles peuvent de même bénéficier des contrats emploi-formation, si hors des circonstances énumérées précédemment, elles ont un enfant à charge depuis deux ans au moins.

- En ce qui concerne les *veuves*, la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975 précise qu'elles bénéficient quand elles se trouvent dans l'obligation de travailler d'une *priorité* pour accéder aux stages de formation professionnelle.

Elles ne peuvent en outre se voir opposer aucune limite d'âge pour l'accès aux concours de la fonction publique.

## ANNEXE N° 3

### L'EMPLOI DES JEUNES DANS LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LES POLITIQUES SUIVIES (1)

#### I. — LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DANS LES PAYS MEMBRES DE LA C.E.E.

##### A. — Des situations très comparables.

##### 1° LE CHOMAGE DES JEUNES EN 1977

Pays	Groupe d'âge	Mois	Hommes	%	Femmes	%	Total	%
R.F.A. ....	— 25 ans	mai	108.117	23,3	143.305	29,7	251.420	26,6
France .....	— 25 ans	juillet	142.362	31,3	257.380	48,3	404.742	40,3
Italie .....	— 21 ans	janvier	257.025	31,5	198.945	40	455.970	34,7
Pays-Bas .....	— 25 ans	août	53.102	37,4	43.517	65,4	96.619	46,3
Belgique .....	— 25 ans	août	25.753	25,5	58.079	36,9	83.831	32,4
Luxembourg .....	— 25 ans	août	259	52,7	229	68,6	488	59,2
Grande-Bretagne ..	— 25 ans	juillet	404.344	37,2	304.173	65,2	708.715	45,6
Irlande (*) .....	— 25 ans	juin	»	»	»	»	(*) 50.000	(*) 43,9
Danemark .....	— 25 ans	janvier	19.798	20,1	14.670	34,3	34.468	24,4
<i>C.E.E. à Neuf</i> .....							2.086.253	

(\*) Estimation basée sur les résultats du Labour Force Sample Survey de 1975.

% Proportion des jeunes parmi les chômeurs.

(1) Annexe préparée par le Service des affaires européennes du Sénat

#### 2° LES EXPLICATIONS DU PHÉNOMÈNE ET SES PERSPECTIVES

Selon les économistes de la commission des Communautés européennes (1), le nombre des jeunes en chômage, dans la Communauté, qui est actuellement de 2 millions, a plus que quadruplé depuis 1959 et la proportion des jeunes dans le total des chômeurs est passée au cours de la même période de 24 à 37 %. Il est vraisemblable que le chômage des jeunes restera à un niveau élevé au cours des prochaines années. Ce pronostic se fonde notamment sur la persistance plus que probable d'une situation de sous-emploi et sur des perspectives démographiques caractérisées par l'accroissement tendanciel du taux

(1) Note d'information p. 93, octobre 1977.

d'activité des jeunes filles et les effets des taux de natalité élevés enregistrés dans le milieu des années 60. C'est ainsi que les statistiques montrent que le nombre des jeunes arrivant à l'âge de seize ans augmentera régulièrement jusqu'à 1980 pour décroître lentement à partir de 1983.

Indépendamment de ces facteurs, les législations orientées vers la protection des emplois existants, la réticence des employeurs à procéder à des nouveaux recrutements et les profils de qualification des jeunes travailleurs assombrissent les perspectives d'emploi des jeunes accédant chaque année au marché du travail. La Commission attire également l'attention sur les aspects *qualitatifs* du problème en soulignant que l'ajustement entre les jeunes demandeurs d'emploi et les profils des emplois qui leur sont offerts est devenu plus difficile. Depuis quinze ou vingt ans, et sans que l'on en soit toujours conscient, le contraste s'est accentué entre l'évolution des systèmes éducatifs et l'accroissement des niveaux d'éducation, d'une part, la stagnation relative des conditions de travail et des responsabilités proposées aux jeunes, d'autre part.

## B. — Des politiques correctrices souvent analogues.

### 1° UNE MOSAÏQUE DE MESURES DIVERSES

Il existe un très grand nombre de mesures, parfois ponctuelles, prises par les Etats-membres pour lutter contre le chômage des jeunes. Nous n'analyserons ces mesures que lorsqu'elles sont relatives à quatre préoccupations fondamentales (2) :

- la formation professionnelle ;
- les subventions à l'emploi ;
- les aides à la création d'emplois ;
- le recrutement par les services publics.

---

(2) Pour une analyse plus détaillée, voir Bulletin des Communautés européennes, supplément 4/77. On consultera également *Le Monde* du 28 septembre 1977, p. 40 : « Le chômage des jeunes dans les pays occidentaux ».

**a) La formation professionnelle.**

Les tableaux suivants contiennent un assez grand nombre de « blancs » car les mesures correctrices prises par le Gouvernement sont souvent récentes et n'ont pu être mesurées tant dans leur coût que dans leur efficacité. Ces mesures sont également regroupées suivant une typologie propre aux services de la Commission.

Pays et mesure	1975		1976		1977	
	Nombre de stagiaires	Dépenses	Nombre de stagiaires	Dépenses	Nombre de stagiaires	Dépenses
<b>République fédérale d'Allemagne :</b>						
(a) Octroi de subventions professionnelles pour les entreprises en vue d'assurer un niveau adéquat des postes de formation..	»	»	»	»	1978 (est.)	1982 (est.)
(b) Formation en dehors du travail .....	31.000 (postes)	»	»	»	40.000	67.000
(c) Handicapés .....	»	»	»	»	3.000 (est.)	DM 800 millions (total)
(d) Initiative des « Länder » : Baden/Württemberg .....	»	»	4.800	»	6.000	DM 25,6 millions
Saarland .....	»	»	»	»	1.700	DM 2 millions
Rheinland/Pfalz .....	»	»	»	»	»	DM 2 millions
Nordrhein/Westfalen .....	»	»	»	»	»	DM 2 millions
<b>Italie :</b>						
Contrats de formation (Loi n° 285 du 11-6-1977 .....	»	»	»	»	En cours d'établissement	
<b>Pays-Bas :</b>						
— Encouragement à la formation professionnelle des élèves sortants .....	»	»	1.500	Fl 4 millions	9.500	Fl 10 millions
— Formation dans l'industrie du textile ....	»	»	7.000	Fl 15 millions	5.000	Fl 8 millions
— « Pseudo-emplois » .....	»	»	1.900	Fl 5 millions	»	»
<b>Royaume-Uni :</b>						
— Training Award .....	»	»	4.700	£ 8 millions	5.790	£ 11 millions
— Continuation de formation .....	»	»	3.400	£ 2,6 millions	»	»
— Cours à court terme .....	»	»	13.000	£ 11,3 millions	»	»
— Cours sélectionnés .....	»	»	1.500	£ 2,0 millions	»	»
— Jeunes avec problèmes spécifiques .....	»	»	2.400	£ 2,4 millions	»	»

*b) Les subventions à l'emploi.*

Pays	Type de subside	Période couverte	Nombre concerné	Coût
<i>Belgique</i> .....	Prime à l'emploi pour petites et moyennes entreprises situées dans des zones de changement ou de développement industriel (Arrêté royal du 23-1-1975 amendé par celui du 14-1-1976).			FB 15.000 par travailleur (18 ans et plus)
<i>République fédérale d'Allemagne</i> .....	(a) Arbeitsförderungsgesetz par. 54 Programme 10-12-1974. Programme 16-11-1976.  (b) Maintien d'emplois (Règlements sur le recrutement du 24-3-1977).	1.1 — 29-7-1977 depuis lors jusqu'au 29-7-1977	5.959 6.732 466	Pour les jeunes
<i>Irlande</i> .....	(a) Prime à l'emploi : £ 10 par semaine pour les élèves du second degré qui sont recrutés (uniquement pour travailleurs supplémentaires).  (b) Primes à la formation : pour les nouvelles industries et celles en expansion.	Introduit en février 1977.  1976.	5.000 (estimations pour 1977).  12.500 (certains fermés par les services gouvernementaux de formation, voir tableau I).	Largement autofinancé car compensé par les économies des paiements à la sécurité sociale.  IR£ 4,6 millions
<i>Italie</i> .....	(a) Prime au recrutement (loi 285 du 11-6-1977). Age limite : 15-29 ans. Durée : 18-24 mois.  (b) Subsidés aux coopératives agricoles (loi 285 du 11-6-1977). Age limite : 18-29 ans. Durée : 24 mois.	A mettre en œuvre.  A mettre en œuvre.		Lit. 32.000 par homme/mois Lit. 64.000 par homme/mois dans le Mezzogiorno et les régions connexes  Lit. 50.000 par homme/mois dans le Mezzogiorno et les régions connexes
<i>Luxembourg</i> .....	Subsidés en vue de maintenir l'emploi (loi du 26-7-1975).	8.1977.	138	
<i>Pays-Bas</i> .....	Subside à l'emploi. Subsidés aux jeunes. 30 % du salaire. Prime d'encouragement pour l'éducation à temps partiel. Handicapés.	1976-1977. 1975-1976. 1975-1976-1977.  1977.	900 1.200 61.000  500	Fl. 7 millions Fl. 8 millions Fl. 43 millions  Fl. 5 millions

Pays	Type de subside	Période couverte	Nombre concerné	Coût
Royaume-Uni .....	(a) Subside à l'emploi (général).	1-10-1976 - 31-7-1977.	Brut : 23.000 (effet de déplacement 60 %).	£ 5,3 millions
	(b) Subvention à petites entreprises. Subside à l'emploi temporaire	1-8-1976 - 31-7-1977.	11.000 (est.)	
	(c) Primes pour le recrutement des stagiaires.	1976.	7.650 en dehors du tra- vail) 10.350 (sur place)	£ 11,5 millions £ 8,8 millions

c) La création d'emplois.

Pays	Type de subside	Période couverte	Nombre concerné	Coût
Belgique .....	(a) Expérience professionnelle facultative (loi du 13-8-1975).	Jusqu'au 31-8-1977 (actuellement terminé)	3.205	FB 525-625 par jour/ par travailleur
	(b) Expérience professionnelle obligatoire (loi du 30-3-1976).	7-1977	13.503	
	(c) Chômeurs occupés par les pouvoirs publics (A.R. du 15-4-1977).	6-1977	7.400	
Danemark .....	Projets de création d'emplois.	1975-1976 et 1976-1977	10.000 (est.)	DKr 75 millions
République fédérale d'Allemagne .....	Arbeitsplatzbeschaffungs- maßnahmen	3-1976 - 4-1977	6.419	
France .....	Primes à la création d'emplois (terminé juillet 1977).	Du 31-12-1975 1976 au 30-6-1977.	37.700 45.000 10.000	FF. 200 millions (est.) en des. 18 : FF 410 par mois au-des. 19 : 90 % du salaire min.
	Expérience professionnelle (stages pratiques) 6-8 mois, + 200 heures en dehors des heures de travail.	Depuis 15-12-1977.		
Irlande .....	Programme communautaire pour la formation des jeunes.	1977	1.200	£ 1,2 million
Italie .....	Projets de création d'emplois pour des activités d'intérêt public (loi 285 du 11-6-1977. Age li- mite : 18-29 ans, durée 4-12 mois).	A mettre sur pied.		Lit. 50.000 par mois

Pays	Type de subside	Période couverte	Nombre concernés	Coût
Luxembourg .....	Projets de création d'emplois (loi du 26-7-1975).	Voir sous « Subsidés à l'emploi »		
Pays-Bas .....	Mesures temporaires pour jeunes chômeurs. Postes temporaires de travail.	1975-1977	4.000	Fl. 125 millions
		1976-1977	3.400	Fl. 50 millions
Royaume-Uni .....	Programme de création d'emplois (déplacements très courts).	9-1975 - 8-1977	94.000	£ 136,16 millions (brut)
	Expérience professionnelle. Industrie communautaire (jeunes désavantagés).	1977	40.000 (est.)	± 45 millions (net) £ 16 millions
		1976	4.200	± 10,4 millions £ 9,0 millions

d) *Le recrutement dans les services publics.*

Pays	Type de subside	Période couverte	Nombre concernés	Coût
République fédérale d'Allemagne .....	Service des P.T.T.	1977	4.000	Tiré des ressources du service postal subside fédéral DM 50.000/place
	Chemins de fer	1977	1.000	
	Gouvernements des Länder Nordrhein-Westfalen (en plus) organisations publiques et sociales	1977	4.000 5.000	
France .....	Recrutement d'agents temporaires par les P.T.T., le département la justice et les représentations économiques de la France à l'étranger	1977	20.000 (à plein temps ou à temps partiel)	FF 400 millions
Pays-Bas .....	Emploi temporaire octroyé par le gouvernement et les agences sans but lucratif, pour les personnes en dessous de 23 ans qui sont en chômage depuis 2 mois au moins			

## 2° LA PORTÉE DES MESURES PRISES : UNE ESQUISSE PLUS QU'UN TROMPE-L'ŒIL

Il est évidemment extrêmement délicat de porter un jugement scientifique sur l'impact réel de chacune de ces mesures. Bien sûr certains experts les tiennent pour « superficielles » ou « improvisées » (1). Mais l'analyse de la Commission paraît beaucoup plus fondée. Elle estime en particulier que, si la préoccupation la plus manifeste concerne l'insuffisance quantitative des emplois offerts aux jeunes, tous les pays sont soucieux de ne pas négliger pour autant l'effort de formation et l'action des services de placement et ont pris des mesures pour les accentuer. Tous les pays membres ont pris des mesures d'aide directe à la création d'emplois (y compris, le cas échéant, sous forme d'allègements des charges fiscales et sociales). Les dépenses engagées pour les diverses primes à l'emploi et pour des opérations de mise au travail sont estimées actuellement à quelque 2,2 milliards de francs et ont permis d'occuper 250.000 jeunes durant des périodes variables.

On peut distinguer trois types essentiels d'aides :

- les primes versées aux entreprises pour les inciter à augmenter leurs effectifs ;
- les programmes de mise au travail par le secteur public ;
- les aides versées aux entreprises pour les inciter à organiser des stages pratiques visant à occuper les jeunes demandeurs d'emploi.

Une des conclusions les plus importantes de l'analyse effectuée par la Commission réside dans la constatation suivante : la chaîne orientation-formation-prospection-placement-emploi forme un tout, qui risque d'être compromis à tout moment au niveau local par des difficultés administratives ou de communication. Il est donc essentiel d'encourager les actions tendant à combiner *deux ou plusieurs* de ces fonctions complémentaires et de contribuer ainsi au maintien de la cohérence des divers programmes.

## II. — LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LE CHOMAGE DES JEUNES

### A. — Les travaux de l'O.C.D.E.

Le Conseil de l'O.C.D.E., réuni au niveau ministériel en juin 1977, a décidé de convoquer une conférence d'experts en décembre 1977, sous la présidence de Ray Marshall, ministre du travail des Etats-Unis. Les travaux de cette conférence ont été assez largement débattus (1). Nous n'en retiendrons que deux points :

#### 1° LISTE DES MESURES LES PLUS SOUVENT EMPLOYÉES DANS LES PAYS MEMBRES DE L'O.C.D.E.

- mesures visant à encourager, dans le secteur privé, la création d'emplois nouveaux ou le maintien d'emplois existants destinés aux jeunes ; à cet égard, le rôle des petites et moyennes entreprises a été souligné ;
- la création d'emplois dans le secteur public, afin de répondre à des besoins sociaux urgents dans des domaines tels que ceux de la santé, des services sociaux, de la formation des adultes et de la protection de l'environnement ;
- l'octroi de concours publics, pour la mise en œuvre de projets d'intérêt local en dehors des structures traditionnelles du secteur public ;
- des mesures destinées à développer divers types de formation, y compris l'apprentissage, à la fois dans les entreprises et dans les institutions spécialisées ;
- le renforcement de services d'information, d'orientation et de placement ;

---

(1) Voir en ce sens les contributions de MM. de Montlibert et Feldheim lors du récent colloque du Conseil de l'Europe sur « les jeunes et l'emploi ».

(1) Pour un résumé des travaux de cette conférence, voir l'Observateur de l'O.C.D.E. n° 90, p. 3 et suivantes.



- des mesures spéciales destinées à faciliter l'entrée des jeunes dans la vie active, notamment des programmes d'initiation à la vie professionnelle, avec ou sans rémunération ;
- des mesures influant sur l'effectif de la population active, notamment par l'extension de la formation, l'octroi de congés de formation avec traitement et l'institution de formules souples de départs à la retraite.

## 2° LES RECOMMANDATIONS DES EXPERTS

La plupart des experts ont été d'accord pour estimer que les progrès vers la réalisation de l'objectif de plein emploi, conformément à la recommandation de l'O.C.D.E. de 1976 relative à une politique globale de l'emploi et de la main-d'œuvre, seraient facilités par la mise en œuvre de mesures dans trois directions principales :

- création d'emplois par l'expansion de l'activité économique dans tous les cas où cela est possible ;
- intensification des mesures spéciales visant à accroître les possibilités d'emploi offertes aux jeunes, sans affaiblir la protection sociale existante des jeunes travailleurs ;
- meilleure transition de l'école à la vie active.

### B. — Les instruments communautaires de lutte contre le chômage des jeunes.

#### 1° MESURES COMMUNAUTAIRES

Depuis juillet 197, le *Fonds social européen* a affecté plus de 280 M.U.C. (1) à l'aide aux programmes de formation professionnelle au profit des jeunes en chômage. Durant cette même période, il a reçu des demandes de concours pour de tels programmes représentant un total de plus de 600 M.U.C. Vu l'insuffisance des moyens financiers, la Commission a donné la priorité aux jeunes à la recherche d'un premier emploi.

En juillet 1977, la Commission a adressé une *recommandation* aux Etats membres visant à assurer une formation professionnelle appropriée aux jeunes chômeurs. En décembre 1976, les ministres de l'Éducation ont adopté une *résolution* qui prévoit, au niveau de la Communauté, un programme triennal d'études, projets pilotes et d'autres actions. Des progrès substantiels ont été réalisés dans la mise en œuvre de ce programme.

#### 2° SUGGESTIONS POUR RENFORCER L'ACTION COMMUNAUTAIRE

La Commission considère que tous les Etats membres devraient être en mesure d'offrir aux jeunes demandeurs d'emploi, soit des possibilités de travail, soit des possibilités de formation (2). A cet effet, elle suggère au Conseil d'envisager deux types d'actions :

- l'extension des *interventions financières* — dans le cadre du Fonds social ou en dehors de celui-ci — au bénéfice des jeunes demandeurs d'emploi ;
- des *mesures de portée plus générale* visant à étendre ou à intensifier les engagements des pays membres pour la promotion de l'emploi des jeunes, avec l'appui de la Communauté.

Ces suggestions ont fait l'objet de propositions formelles de la commission des Communautés européennes au Conseil (1), qui peuvent être résumées comme suit :

a) Leur importance financière est considérable : 500 millions d'unités de compte européennes sur trois ans (110 en 1979, 165 en 1980, 225 en 1981. ;

---

(1) 1 U.C.E. (unité de compte européenne) = 5,60 environ.

(2) Elle reprend ainsi à son compte les propositions du Président de la République française exprimées en 1977.

(1) Voir le document 60/78 du 21 avril 1978. Parlement européen P.E. 53.427.

b) Afin de tenir compte des différences politiques nationales, le soutien communautaire serait double :

- primes aux entreprises embauchant les jeunes travailleurs ;
- subventions aux programmes mettant au travail des jeunes dans des emplois d'intérêt général.

Ce soutien communautaire serait dépourvu de tout effet incitatif, puisqu'il consisterait, dans les faits, en un simple remboursement des aides nationales.

c) Ce soutien communautaire serait mis en œuvre par le Fonds social européen.

Il semble cependant que, malgré l'appui du Parlement européen (2), ces propositions devraient être révisées sur certains points pour être parfaitement satisfaisantes.

---

(2) Voir réunion du 9 mai 1978.

**CONCLUSION**

Le chômage des jeunes n'est pas un mal français, mais une affection mondiale. Sa résorption, voire son éradication, exigent donc une approche concertée et des politiques convergentes. L'échelon européen semble indiqué pour entreprendre une telle action. Les mesures proposées dans le projet de loi sur l'emploi des jeunes, relatives à la revitalisation du rôle des P.M.E. ainsi qu'à la promotion des activités manuelles apparaissent ainsi tout à fait conformes tant aux suggestions de l'O.C.D.E. qu'aux orientations communautaires définies par le programme d'action dans le domaine de l'enseignement.