

N° 98

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur
Rapporteur général

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi des finances.)

ANNEXE N° 32

Travail et Santé

I. – SECTION COMMUNE

II. – TRAVAIL ET PARTICIPATION

Rapporteur spécial : M. André FOSSET.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 45 et 46), 1977 (tomes XVII, XVIII, XIX, XX, XXI) et in° 359.

Sénat : 97 (1980-1981).

Loi de Finances. – Emploi - Travail.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	4
I. - Présentation synthétique des principales caractéristiques du projet de budget pour 1981	5
II. - Observations de la commission des finances	8
I^{re} PARTIE : La situation du marché du travail	11
A. Une situation dégradée	11
B. Une situation déséquilibrée	12
C. Une situation en pleine transformation	13
D. Des perspectives défavorables à l'horizon 1985	15
II^e PARTIE : La constatation. Un budget défensif caractérisé par la poursuite des actions traditionnelles menées pour faire face à un chômage conjoncturel	16
A. Les moyens des services	16
1° Les nouvelles modalités de contrôle des demandeurs d'emploi	17
2° Le secteur des études, statistiques et recherche	18
3° L'Institut national du travail	19
B. Les interventions	20
1° La priorité à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi	21
2° Le renforcement de l'appareil de placement	31
3° La formation professionnelle des adultes	35
4° Les actions ponctuelles en faveur des demandeurs d'emploi	43
5° Le troisième pacte national pour l'emploi	48
6° Le projet de loi sur le travail à temps partiel	53
III^e PARTIE : Le regret. Le projet de budget pour 1981 ne comporte aucune véritable stratégie offensive pour faire face au chômage structurel	55
A. Une réponse quantitative	55
1° Ralentir la productivité du travail ?	55
2° Réduire la durée du travail	56

B. Une réponse qualitative	62
1° La mise en œuvre de nouveaux instruments de mesure du chômage ..	62
2° Une lutte active contre le chômage de longue durée	63
3° La maîtrise du développement des formes précaires d'emploi	64
4° La mise en œuvre d'un véritable système d'information et d'orientation professionnelles	66
5° Une formation professionnelle renouvelée	67
 CONCLUSION	 70

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Comme les années précédentes, le fascicule budgétaire Travail et Santé se divise en trois sections :

- I. - Section commune.
- II. - Travail et participation.
- III. - Santé et Sécurité Sociale.

Le présent rapport, présenté au nom de la Commission des Finances, intéresse les deux premières sections, à savoir :

- les crédits de la « section commune » constitués par les dotations afférentes à l'administration centrale commune aux deux ministères du Travail et de la Santé ;
- les crédits de la « section travail » développant les moyens propres au Ministère du Travail.

Avant de procéder à l'analyse critique du projet de budget qui nous est proposé pour 1981, le présent rapport se doit de présenter brièvement ses principales caractéristiques ainsi que les observations formulées sur son contenu par votre Commission des Finances.

I - PRESENTATION SYNTHETIQUE DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 1981.

A. Les crédits prévus pour 1981 au titre de la **section commune** s'élèvent à **1 003,87 millions de francs**, contre 866,34 millions en 1980, soit une **progression de 15,9 %**, légèrement supérieure à celle que connaîtra l'ensemble des budgets civils, hors dette (+ 15,15 %).

Cette progression des moyens des administrations centrales du Travail et de la Santé tient pour l'essentiel à une augmentation très sensible des crédits de paiement, alors que, par ailleurs, les autres dotations participent au programme de compression des charges publiques mis en œuvre par les pouvoirs publics (suppression de 9 emplois vacants, diminution des crédits consacrés au parc automobile, reconduction en francs courants des crédits consacrés aux frais de déplacement, travaux d'entretien et matériel).

D'un montant égal à 963,9 millions de francs, les crédits afférents aux **dépenses ordinaires** connaissent une augmentation de 14,7 %, inférieure à celle de l'année précédente (+ 15,6 %).

Ils se répartissent entre trois dotations principales :

- la participation aux charges de pensions civiles à hauteur de 483 millions de francs,
- les rémunérations des personnels d'activité, soit 294 millions de francs,
- le matériel et les frais de fonctionnement des services.

Il est à noter que le volume des crédits supplémentaires, inscrits au titre des mesures nouvelles, soit 21 millions de francs affectés à la revalorisation des rémunérations publiques en 1981 et à l'ajustement aux besoins de certains crédits de fonctionnement (loyers, informatique), est en net retrait par rapport à 1980 (33,8 millions).

Cette évolution répond positivement aux interrogations formulées dans mon rapport de l'année dernière, relatives au bien-fondé de la progression que connaissent les dépenses ordinaires.

Quant aux **dépenses en capital**, elles se caractérisent par :

- une diminution très sensible de 20,7 % des autorisations de programme dont le montant s'élève à 41,5 millions de francs. Les équipements administratifs (acquisition de locaux, grosses réparations : toiture, électricité, chauffage) bénéficieront à eux seuls de 30 millions de francs ;

- une augmentation très importante des crédits de paiement de 13,8 millions de francs (+ 53 %) faisant suite à la très forte diminution constatée en 1980 (- 39 %). Le montant global de 40 millions de francs se répartit entre les équipements administratifs (30 millions) et les études d'organisation et informatiques (10 millions).

En l'absence de réponse précise donnée à la question posée par votre Rapporteur sur les raisons de cette évolution contrastée, l'hypothèse sera retenue de la volonté d'un retour à une adaptation régulière des crédits de paiement aux autorisations de programme. Il sera possible l'an prochain de vérifier si cette hypothèse est exacte.

B. Le projet de budget du Travail et de la Participation s'élève, pour 1981, à 18,82 milliards de francs, en augmentation de 3,38 milliards, soit un taux de progression de 22 % qui fait suite à celui sans précédent de 60 % qu'a connu ce budget en 1980.

Cette progression des crédits est donc sensiblement supérieure à celle prévue pour les budgets civils (+ 15,15 %). A composition constante, les crédits en francs courants auront été multipliés par près de cinq depuis 1976 et auront presque doublé au cours des deux dernières années (9,67 milliards de francs en 1979). Le budget du Ministère du Travail représente désormais 3 % du budget général de l'Etat.

Il s'agit principalement d'un budget d'intervention.

En effet, les seuls crédits du titre IV représentent 90 % de l'ensemble des dotations. En progression de 22,7 %, elles bénéficient de 827 millions de francs de mesures nouvelles, montant très en retrait par rapport à celui de l'année 1980 (5,7 milliards) qui avait vu la mise en place du nouveau régime d'indemnisation du chômage.

La répartition des principales dotations est la suivante :

(u : millions de francs)

Dotations	1980	1981	% 1981/1980	Part relative dans le budget 1980 en % de dépenses ordinaires
- Fonds national de Chômage dont subvention à l'UNEDIC	9 223,8 (8 875)	11 754,8 (11 374)	+ 27,4 (+ 28,2)	63 (61)
- Fonds National de l'Emploi .. dont contrats emploi- formation	1 398,9 (554,4)	1 575,3 (851,8)	+ 12,6 (+ 53,5)	8,4 (4,6)
- Application de l'art. 56 CECA dont 2 ^e convention sociale de la sidérurgie	589 (510)	506 (427)	- 14,1 (- 16,3)	2,7 (2,3)
- Reclassement des travailleurs handicapés	830 (798)	1 269 (1 234)	+ 52,8 (+ 54,6)	6,8 (6,6)
- Formation professionnelle des adultes	1 433,5 (1 325)	1 678 (1 558,7)	+ 17,1 (+ 17,6)	9 (8,4)
- Agence Nationale pour l'Emploi	866,3	1 041,8	+ 20,3	5,6

Quant aux dépenses en capital, elles sont caractérisées par une diminution sensible des autorisations de programme (- 10,4 %) et une légère progression des crédits de paiement (+ 4,3 %).

Les opérations prévues concerneront :

- la formation professionnelle des adultes qui bénéficiera de 107,9 millions d'autorisations de programme dont une part importante sera consacrée à la modernisation de l'appareil,

- l'agence nationale pour l'emploi qui se voit affecter 23,2 millions d'autorisations de programme pour renforcer ses moyens opérationnels,

- l'expérimentation d'amélioration des conditions de travail au titre de laquelle sont inscrits 15 millions de francs, soit 12,6 % de la dotation du titre IV en autorisations de programme, ce qui, soit dit en passant, ne manque pas de surprendre, compte tenu des médiocres résultats constatés en ce domaine chaque année.

Dotés de 633 millions de crédits, les moyens des services connaîtront une progression (+ 12,5 %) nettement inférieure à celle constatée les années précédentes (+ 27,8 % en 1980, + 25 % en 1979).

A cet égard, on note :

- les mesures d'économies réalisées (suppression de 22 emplois budgétaires, réduction de 30 % des crédits d'études, reconduction en francs constants des crédits consacrés aux frais de déplacement et au matériel).

- le faible montant des mesures nouvelles (37,3 millions de francs) qui concernent notamment : le renforcement dans le cadre de la priorité accordée à la recherche, des moyens de l'Institut National des Etudes Démographiques et du centre d'études sur l'emploi, l'érection en établissement public de l'Institut National du Travail.

Quant aux dépenses en capital, elles enregistrent une forte progression, principalement au titre de « l'enveloppe recherche » : + 20 % en autorisations de programme (8,3 millions de francs) ; + 23 % en crédits de paiement (8 millions de francs).

Les crédits relatifs aux travailleurs migrants s'établissent à 118,5 millions de francs en 1981, en diminution brutale de 60 % par rapport à 1980.

Cette dernière est imputable à la mesure d'économie spécifique de 180 millions de francs, réalisée principalement sur les crédits d'aide au retour et ce, en raison de l'exclusion des ressortissants portugais et espagnols de son bénéfice.

II. - OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.

Votre Commission des Finances a procédé à l'examen du budget du Travail dans sa séance du 4 novembre.

Après avoir brièvement présenté ses grandes lignes ainsi qu'elles viennent d'être rappelées ci-dessus, votre rapporteur a évoqué la situation de l'emploi.

Il a souligné l'accroissement en volume du nombre des demandeurs d'emploi et l'allongement de la durée moyenne du chômage (+ 10 % en un an).

Il s'est inquiété de l'importance croissante de la composante féminine et de la diversification accentuée du statut des demandeurs d'emplois.

Il a enfin regretté que le projet de budget pour 1981 n'intègre aucune véritable stratégie offensive pour faire face au chômage de nature structurelle que connaît notre pays.

La situation actuelle, qui se dégrade chaque mois, lui paraît appeler une réponse de grande ampleur allant au-delà de la solidarité.

A ce titre, il a formulé diverses suggestions que votre Commission des Finances fait siennes et qui consisteraient à :

- inventorier les possibilités de réduction de la durée du travail par le pilotage d'expériences sur fonds publics ;
- mettre en œuvre de nouveaux instruments de mesure de chômage qui prennent mieux en compte les variations du volume de la réserve de population active et la réalité des bassins d'emploi ;
- réaliser une meilleure maîtrise des formes précaires d'emploi ;
- rénover la formation professionnelle.

Il a par ailleurs, souhaité que les crédits du Fonds national de l'emploi fassent - dans la mesure où ils devraient absolument conserver un caractère provisionnel - l'objet d'une gestion plus rigoureuse.

Au cours du débat qui s'est instauré, M. Edouard Bonnefous, président, a relevé l'aggravation du déséquilibre entre le nombre des demandeurs d'emploi et les offres insatisfaites. Il a rappelé l'importance de la formation professionnelle.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur l'évolution de l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) et sur l'efficacité des actions poursuivies par cet établissement.

M. Yves Durand a souligné l'importance que revêt la qualité de l'accueil et des contacts dans les agences pour l'emploi. Il a évoqué les contraintes juridiques qui freinent le réembauchage des personnels victimes d'un licenciement collectif (reprise des conditions d'ancienneté).

M. René Ballayer a souhaité une réflexion d'ensemble sur la politique de l'emploi. Il a rappelé le poids des charges sociales qui pèsent sur les entreprises.

Quant à M. Jean Béranger, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires Sociales, il s'est associé, en soulignant l'acuité, aux observations formulées par votre Rapporteur sur le problème des chômeurs ayant épuisé leurs droits à indemnisation. Il a appelé de ses vœux un grand effort de solidarité et une action vigoureuse en faveur de l'emploi des jeunes.

A l'issue de cet examen, votre Commission des Finances a approuvé, dans sa majorité, les crédits du budget du Travail qu'elle vous propose d'adopter.

L'analyse critique de ce projet, objet des développements qui vont suivre, se fonde sur une constatation et un regret.

Face à un marché du travail dégradé, déséquilibré, aux perspectives défavorables, votre rapporteur constate que le budget de 1981 se présente comme poursuivant les actions traditionnelles entreprises dans les années passées pour remédier à un chômage de nature conjoncturelle.

Il s'agit d'un budget défensif.

Il est regrettable qu'il ne comporte aucune stratégie offensive pour maîtriser la deuxième forme de chômage que connaît notre pays : celui qui tient aux structures.

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION DU MARCHE DU TRAVAIL

Dégradée, déséquilibrée, en pleine transformation, la situation de l'emploi offre des perspectives défavorables à l'horizon 1985, année terminale du VIII^e Plan.

A. UNE SITUATION DEGRADEE.

1° Ces demandeurs d'emploi, combien sont-ils ?

Fin septembre 1980, les données portant sur les offres et les demandes d'emploi sont les suivantes :

- demandes d'emploi observées en fin de mois : 1 519 000, soit + 10,5 % par rapport au mois d'août 1980 et + 6,7 % par rapport à septembre 1979,

- offres d'emploi observées en fin de mois : 91 300, soit + 4 % par rapport au mois précédent et - 12,5 % en un an.

Cet accroissement en volume constaté sur une année est confirmé par les données corrigées des variations saisonnières : les demandes d'emploi progressent de 6,5 % en un an (- 0,7 % par rapport au mois d'août 1980) et les offres d'emploi diminuent de 12,5 % en un an (- 2,3 % par rapport au mois d'août).

Au cours des trois dernières années, on constate une détérioration importante du marché de l'emploi ainsi que le montre le tableau ci-après :

En fin de mois	Sept. 77 (1)	Sept. 78 (2)	(2)/ (1)	Sept. 79 (3)	(3)/ (2)	Sept. 80 (4)	(4)/ (3)
Demandes d'emploi	:	:	:	:	:	:	:
. données observées.	1.175.100	1.284.600	+ 9,3%	1.423.900	+10,8%	1.519.000	+ 7,7%
. données C.V.S. ...	1.123.600	1.225.500	+ 9,-%	1.357.200	+10,7%	1.446.000	+ 6,5%
Offres d'emploi	:	:	:	:	:	:	:
. données observées.	122.600	94.700	-22,7%	104.400	+10,2%	91.300	-12,5%
. données C.V.S. ...	112.700	82.700	-26,6%	90.900	+ 9,9%	79.500	-12,5%

2° Depuis combien de temps le sont-ils ?

Cet accroissement en volume s'accompagne d'un allongement sensible de la durée moyenne du chômage qui est passé de 213 jours en septembre 1978 à 236 jours en septembre 1979 et 240 jours en septembre 1980, soit une progression de 4 % en un an.

Ancienneté de la demande	:Sept. 1978:	:Sept. 1979:	:Sept. 1980
- moins d'un mois	23,8	21,5	21,8
- d'un mois à moins de trois mois:	23,1	21,6	21,7
- de trois mois à moins de six mois	16,6	16,1	15,3
- de six mois à moins d'un an ...:	17,5	18,9	18,5
- d'un an à moins de deux ans ...:	12,1	14	14,4
- de deux ans et plus	6,7	7,9	8,3

On constate ainsi que le pourcentage des demandeurs d'emploi inscrits depuis deux ans et plus a progressé de 1,6 point, signe tangible d'une dégradation en profondeur du marché de l'emploi qui doit retenir toute notre attention.

B. UNE SITUATION DESEQUILIBREE.

Ces chômeurs qui sont-ils ? En majorité des jeunes et des femmes.

- *La prédominance des jeunes* : fin septembre 1980, 45,3 % des demandeurs d'emploi sont âgés de moins de 25 ans ; pourcentage en augmentation régulière depuis 3 ans :

- fin 1977 : 487 085 (42,5 %) dont 158 786 à la recherche d'un premier emploi (32,6 %) ;

- fin 1978 : 585 963 (44,1 %) dont 186 867 à la recherche d'un premier emploi (31,9 %) ;

- fin 1979 : 65 947 (44,8 %) dont 218 294 à la recherche d'un premier emploi (33,2 %) ;

- septembre 1980 : 688 750 (45,3 %) dont 253 073 à la recherche d'un premier emploi (36,7 %).

- *La composante féminine du chômage* : les femmes représentent plus de la moitié des demandeurs d'emploi. Représentant les 2/3 de la population des jeunes à la recherche d'un emploi, elles restent plus longtemps en attente à l'A.N.P.E.

- fin 1977 : 611 000 femmes recherchaient un emploi (53,4 %) dont 310 000 âgées de moins de 25 ans (50,7 %) ;

- fin 1978 : 697 000 femmes recherchaient un emploi (52,5 %) dont 362 000 âgées de moins de 25 ans (51,9 %) ;
- fin 1979 : 803 000 femmes recherchaient un emploi (54,7 %) dont 418 000 âgées de moins de 25 ans (52,1 %) ;
- septembre 1980 : 837 100 femmes recherchent un emploi (55,1 %) dont 434 000 âgées de moins de 25 ans (51,9 %).

Fait marquant, souligné par une étude très récente de l'I.N.S.E.E., depuis un an, l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi est imputable presque exclusivement à cette composante féminine ; ce sont les femmes ayant perdu un emploi qui ont le plus contribué à cet accroissement.

Ainsi le chômage actuel doit l'essentiel de sa composition par âge et par sexe à la participation croissante des femmes à l'activité salariée.

Actuellement proche de 43 %, le taux d'activité féminine est l'un des éléments déterminant des prochaines années.

On connaît mal les raisons qui ont conduit les femmes à travailler de plus en plus nombreuses ces dernières années et notamment comment elles prennent leur décision (nécessité d'un second salaire, indépendance...) mais le fait est là : majoritaires dans la population disponible à la recherche d'un emploi, les femmes composent la quasi-totalité de la population marginale à la recherche d'un emploi ou réserve de population active.

Or tout un ensemble de facteurs accreditte l'hypothèse d'une accentuation de la pression à la croissance de l'emploi féminin, notamment l'arrivée à l'âge actif de générations familiarisées avec le phénomène de l'activité féminine.

Dans ces conditions, il devient primordial d'intégrer cette donnée sociologique à toute réflexion sur les moyens de résoudre le chômage actuel.

C. UNE SITUATION EN PLEINE TRANSFORMATION.

Ces chômeurs pourquoi le sont-ils devenus ?

1° Un des phénomènes majeurs qui caractérise l'évolution du marché du travail depuis quelques années est la **diversification croissante du statut des demandeurs d'emploi** liée au développement de nouveaux modes de gestion de la main-d'œuvre.

Ainsi au cours du mois de septembre 1980, sur les 376 100 demandeurs qui se sont inscrits à l'A.N.P.E. :

- 69 900 avaient été licenciés dont 37 100 pour motif économique ;

- 119 900 (soit 32 %) étaient arrivés à la fin d'un contrat à durée déterminée ou d'un emploi saisonnier ;
- 96 400 étaient à la recherche d'un premier emploi ;
- 89 900 étaient inscrits pour un autre motif (démission, fin de mission d'intérim...).

Le tableau ci-après décrit ce phénomène depuis 1977.

Motifs d'inscription	Sept. 1977	Part du total	Sept. 1978	Sept. 1979	Sept. 1980	Part du total
Licenciement pour cause économique	29.297	8,7%	33.103	26.490	37.104	9,8%
Autre licenciement	38.569	11,4%	34.847	32.452	32.785	8,7%
Démission	45.519	13,5%	41.923	39.319	42.396	11,3%
Fin de contrat à durée déterminée	77.435	22,9%	95.258	103.050	119.934	31,9%
Fin de mission d'intérim	16.140	4,8%	17.002	17.030	24.152	6,4%
Première entrée	109.591	32,4%	102.206	102.739	96.367	25,6%
Reprise d'activité	17.499	4,5%	20.983	19.513	13.685	3,6%
Autres cas	4.001	1,2%	5.556	7.561	9.671	2,6%
TOTAUX	338.051	100%	350.878	348.154	376.094	100%

Représentant 27,7 % des motifs d'inscription. en septembre 1977, les fins de contrat à durée déterminée et les fins de mission d'intérim sont à l'origine de 38,3 % des demandes enregistrées aujourd'hui.

L'ampleur de l'évolution est notable : ces deux motifs ont crû de 54 % en 3 ans.

2° On assiste par ailleurs à une véritable *segmentation du marché du travail* qui a éclaté en trois marchés distincts :

- celui de la main-d'œuvre qualifiée en secteur urbain qui forme un marché officiel et protégé. Correctement rémunérée, elle bénéficie largement de la sécurité de l'emploi ;

- celui de la main-d'œuvre moins qualifiée en milieu moins urbain : soumise au travail temporaire, elle subit les à-coups de la mobilité ;

- celui du travail « au noir », marché officieux non protégé qui concerne aujourd'hui dans notre pays près de 800 000 personnes, soit l'équivalent du secteur automobile et représenterait environ 90 milliards de francs de chiffre d'affaires.

3° On constate enfin que le chômage actuel évolue de façon de moins en moins dépendante du niveau d'emploi (la population active) et de plus en plus sous l'effet des *variations du volume d'une réserve de population active*, cette dernière dépendant de façon croissante des comportements féminins, ainsi que nous l'avons analysé précédemment.

D. DES PERSPECTIVES DEFAVORABLES A L'HORIZON 1985.

On ne peut nier que l'économie française aborde la période du VIII^e Plan avec un marché du travail profondément déséquilibré.

Sans vouloir devancer le débat qui ne manquera pas de s'instaurer à l'occasion de la discussion de ce document, votre Rapporteur indique brièvement l'essentiel des conclusions auxquelles a abouti la Commission « emploi et relations du travail ».

En premier lieu, l'accroissement annuel moyen des ressources en main-d'œuvre, au cours de la période du VIII^e Plan, devrait être voisin de 200 000 personnes.

Quant à l'évolution du chômage d'ici à 1985, tout concourt au pessimisme, que l'on envisage l'écart prévisible entre les ressources en main-d'œuvre et l'emploi total, ou la population disponible à la recherche d'un emploi dans les scénarios de départ.

Dans le premier cas, « en l'absence de tout mécanisme de flexion des taux d'activité, qui conduirait certains actifs ou certains chômeurs à retourner à l'inactivité ou certains actifs à ne pas rechercher une activité en raison de l'état déprimé du marché du travail, le nombre de chômeurs s'accroîtrait de 200 000 personnes en moyenne chaque année. Dans une telle hypothèse, l'écart entre les ressources en main-d'œuvre et l'emploi total atteindrait environ 2,5 millions de personnes en 1985 ».

Retenant l'hypothèse d'une flexion des taux d'activité, le modèle dynamique multisectoriel (D.M.S.), la Commission envisage deux scénarii.

« Dans le scénario initial de régulation en environnement international défavorable, la population disponible à la recherche d'un emploi atteint en 1985 le chiffre de 2,25 millions de personnes : entre 1978 et 1985, le chômage progresse ainsi d'un peu plus d'un million de personnes ». « Dans le scénario révisé, la flexion est moins forte car les emplois industriels diminuent moins tandis que les emplois tertiaires s'accroissent davantage : le chômage augmente d'un peu moins d'un million de personnes entre 1978 et 1985 ».

Ainsi le sens de l'évolution ne paraît guère faire de doute : l'accroissement du stock de chômeurs paraît certain.

Face à cette situation, quels moyens peut-on mettre en œuvre pour tenter d'y apporter remède ?

DEUXIEME PARTIE

LA CONSTATATION. UN BUDGET DEFENSIF CARACTERISE PAR LA POURSUITE DES ACTIONS TRADITIONNELLES MENEES POUR FAIRE FACE A UN CHOMAGE CONJONCTUREL.

La crise pétrolière a provoqué une rupture du rythme de croissance de la production industrielle et plus largement de l'activité économique.

De nature conjoncturelle, ce chômage, conséquence de la lenteur de la croissance, devrait se résorber avec la reprise de l'activité qui ne manquera pas de se produire. Dans cette attente, il convient d'atténuer au maximum les effets de la récession sur les travailleurs.

Tel est grossièrement caractérisé le schéma qui sous-tend depuis près de cinq ans l'essentiel du budget du Ministère du Travail. Le budget pour 1981 demeure dans cette ligne.

Après avoir brièvement examiné les moyens des services, nous constatons qu'il accorde une priorité écrasante à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ainsi qu'aux actions de placement directes ou après un cycle de formation.

En revanche, les actions positives tendant à la création d'emplois demeurent ponctuelles. La seule tentative pour dépasser cette notion de chômage de crise se trouve dans la mise en oeuvre des pactes nationaux pour l'emploi dont le bilan sera retracé dans les pages qui suivent.

Pour achever ce constat, votre rapporteur s'interroge sur le projet de loi de travail à temps partiel. N'est-ce pas l'amorce d'une évolution pour pallier cet autre chômage, de nature structurelle, qui tient à présent une place de plus en plus prépondérante ?

A. LES MOYENS DES SERVICES.

Les crédits destinés aux services extérieurs du Ministère du Travail et aux divers organismes subventionnés placés sous sa tutelle marquent une pause :

- 7 787 agents dont 690 contractuels exerceront en 1981 leur activité dans les directions départementales du travail et de l'emploi, contre 7 809 en 1980 ;

- 290 emplois sont répartis dans cinq établissements publics : le centre d'études sur l'emploi, l'institut national d'études démographiques, l'agence pour l'amélioration des conditions de travail, le centre d'études et de recherches sur les qualifications, l'institut national du travail.

A ces effectifs très importants - qui ne connaîtront aucune croissance en 1981 - répond une dotation d'un montant égal à 663 millions de francs, en progression de 12,5 % comme nous l'avons vu précédemment.

Trois points particuliers vont être à présent examinés :

1° La mise en œuvre des nouvelles modalités de contrôle des demandeurs d'emploi.

Conformément aux dispositions de la loi n° 79-32 du 16 janvier 1979 et au décret n° 79-858 du 1^{er} octobre 1979 le contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés a été confié à des contrôleurs du travail recrutés et formés à cet effet sous l'autorité du Directeur départemental du travail et de l'emploi. 469 emplois de contrôleurs ont été créés à ce titre au budget de 1980.

Le nouveau système de contrôle qui a débuté dans 42 départements au 1^{er} juillet 1980 sera mis en place sur l'ensemble du territoire dans le courant de l'année 1981 et s'exercera conformément aux dispositions de l'article L 351-2 du Code du travail sur la condition de recherche d'emploi et sur un certain nombre d'actes susceptibles d'entraîner la suspension temporaire ou la radiation définitive du revenu de remplacement, à savoir : les refus d'occuper un emploi proposé par les services chargés du placement, de suivre un stage de formation ou de reconversion, de répondre aux convocations des agents chargés du contrôle ainsi que les fraudes et les fausses déclarations.

Il convient de noter que les agences locales de l'emploi ne sont pas tenues de signaler au Directeur départemental du travail et de l'emploi la totalité des situations évoquées ci-dessus, mais seulement celles susceptibles d'entraîner une sanction de sa part.

Sur le plan pratique, les services locaux de l'A.N.P.E. communiquent aux ASSEDIC les listes des demandeurs d'emploi. Celles-ci sont actualisées compte tenu du pointage soit physique soit par correspondance effectué par les intéressés, ainsi que des reprises d'emploi et des congés de maladie.

Les droits à indemnisation de chaque allocataire sont donc, soit maintenus, soit suspendus, au regard des états communiqués par l'A.N.P.E., ainsi que des sanctions prises éventuellement par le Directeur départemental du travail et de l'emploi dont d'une part les ASSEDIC et d'autre part les services de l'A.N.P.E. sont avertis par ses soins.

Une expérience est actuellement menée dans trois départements (Saône-et-Loire, Vaucluse et Dordogne) en vue de substituer le pointage par

correspondance au pointage physique. Elle doit durer jusqu'à la fin de cette année.

A cette date, le groupe de travail composé de représentants de l'UNEDIC, de l'A.N.P.E. et de directions départementales de l'emploi, qui est chargé de la suivre, fera le point et donnera ses conclusions sur l'opportunité de l'étendre à d'autres départements.

Si un tel système devait être développé en France (généralisé en République Fédérale Allemande), il conviendrait d'institutionnaliser un mécanisme d'entretiens réguliers entre le demandeur d'emploi et l'A.N.P.E. afin de ne pas supprimer les occasions de contact que procurait le pointage physique.

2° Le secteur des études, statistiques et recherche.

a) *Un effort particulier est réalisé, dans le cadre de la priorité accordée en 1981 au secteur de la recherche, en faveur des divers établissements subventionnés par le Ministère du Travail.*

- L'Institut national des études démographiques (I.N.E.D.) voit ses moyens de fonctionnement progresser de près de 19 %. Il bénéficie notamment de la création de trois emplois (deux chargés de recherche et un I.T.A.) et d'une transformation d'emploi, ce qui portera ses effectifs à 136 agents.

Il se voit par ailleurs accordé 6,2 millions de francs d'autorisations de programme (+ 12 %) dont 4,2 millions au titre du « soutien des programmes ».

Ces moyens permettront à l'I.N.E.D. de renforcer ses équipes de recherche dans le domaine de la démographie économique et des applications mathématiques et informatiques en démographie, d'assurer l'exploitation et l'analyse de grandes enquêtes commencées en 1980 ou prévues en 1981, telles l'étude longitudinale des liens entre événements familiaux, professionnels et mouvements migratoires, ou l'étude sur l'activité professionnelle féminine et la vie familiale.

Ils serviront en outre à développer l'utilisation de l'informatique qui s'avère indispensable pour réduire les coûts et surtout améliorer tant la quantité que la qualité de l'analyse démographique.

- Quant au centre d'études sur l'emploi, la subvention qui lui est attribuée progressera de 21 % permettant la création de trois emplois dont un de maître de recherche et la transformation de 4 emplois d'I.T.A.

Sa dotation en autorisations de programme augmente par ailleurs de plus de 50 %, s'établissant à 2,1 millions de francs.

Doté de 55 agents dont près de la moitié de chercheurs, le C.E.E. pourra ainsi activement poursuivre ses recherches sur la structure, le fonctionnement et l'évolution des marchés du travail. C'est ainsi qu'en 1980 le centre aura

achevé les importants travaux qu'il a entrepris sur la « stratégie des entreprises sur les marchés locaux de l'emploi », les « incidences de la sous-traitance », le cheminement des jeunes lors de leur entrée dans la vie active, etc...

b) On constate, en revanche, une réduction sensible des crédits gérés par le service des *études* et de la statistique du Ministère (chapitre 37-61) dont le montant passera de 18,5 millions de francs en 1980 à 12,2 millions de francs en 1981.

Les crédits destinés aux travaux statistiques sont reconduits à leur niveau de 1980.

Quant aux crédits d'études, ils enregistrent d'importantes compressions : 4 millions au titre des études sur le travail et l'emploi, 100 000 francs au regard de celles concernant la population et les migrations, 380 000 francs pour celles intéressant la démographie.

Cette évolution répond au souhait exprimé par votre Rapporteur l'année dernière. Elle devrait permettre d'opérer l'effort de rationalisation indispensable et de concentrer les moyens sur les thèmes les plus urgents.

3° L'érection en établissement public de l'Institut national du travail (I.N.T.).

Aux termes du décret du 3 septembre 1975 portant création et organisation de l'I.N.T., cet organisme a pour mission :

- d'assurer la formation initiale du corps de l'inspection du travail et des corps de fonctionnaires de catégorie B des services extérieurs du Ministère du Travail et du Ministère de l'Agriculture ;

- d'organiser des préparations ou des cycles préparatoires aux concours internes d'accès à ces mêmes corps ainsi que les sessions de formation permanente concernant les personnels de toutes catégories relevant du Ministère du Travail, du Ministère de l'Agriculture et du Ministère chargé des Transports ;

- d'organiser également des sessions et rencontres auxquelles pourront participer des cadres des secteurs para-public et privé ainsi que des membres des organisations professionnelles et syndicales.

Sans modifier ses missions, il est prévu d'ériger en 1981 l'I.N.T. en établissement public.

La dotation du nouvel établissement s'élèvera à 12,8 millions de francs contre 10,1 millions en 1980, soit une progression de près de 27 %.

Cette augmentation considérable de moyens est imputable :

- à l'installation de l'I.N.T. dans un bâtiment neuf à MARCY l'ETOILE près de LYON dont le coût sur deux ans s'élève à 6,6 millions de francs ;

- à la création de 30 emplois, en partie gagée par la suppression de 22 postes dans les services extérieurs du Travail.

Votre Rapporteur aurait souhaité obtenir des précisions sur les motifs qui ont conduit à cette transformation de statut. Il ne dispose pas à ce jour de réponse satisfaisante.

B. LES INTERVENTIONS.

90 % des crédits inscrits au titre du budget du Ministère du Travail sont des crédits d'intervention dont 60 % au titre de l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi.

Il a paru intéressant de dresser un tableau précisant le coût pour la collectivité nationale de l'ensemble des dépenses effectuées en faveur de l'emploi au sens strict (à l'exclusion des aides plus globales : primes au développement régional, aides et prêts du F.S.A.I., interventions du C.I.A.S.I. et des C.O.D.E.F.I. ...) en distinguant les financements budgétaire et privé.

(u : MF)

	1 9 7 9		1 9 8 0 (1)		1 9 8 1 (2)	
	Budgétaire	privé	Budgétaire	privé	Budgétaire	privé
- Indemnisation du chômage (subvention UNEDIC, sidérurgie, allocations spéciales F.N.E., chômage dans les D.O.M.)	7.815	19.768	11.245	27.265	12.036	29.500
- Prévention des licenciements (chômage partiel, conventions F.N.E.)	355	-	488	-	576	-
- Placement (A.N.P.E.) et aides à la mobilité	1.152	-	1.202	-	1.399	-
- Formations (A.F.P.A., pacte pour l'emploi, formation F.N.E., rémunérations des stagiaires, fonctionnement des stages) :	6.327	9.600	7.479	11.000	7.742	12.400
- Aides à l'embauche (exonérations et primes du pacte, actions expérimentales, reclassement des handicapés)	1.269	-	2.434	-	2.789	-
Sous-totaux	16.918	29.368	22.848	38.265	24.542	41.900
Totaux	46.286		61.113		66.442	

(1) Prévisions
(2) Estimations.

Ainsi en 1981, ce coût devrait dépasser les soixante milliards de francs dont près de 37 % à la charge du budget de l'Etat.

1° La priorité à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi.

a) *Le Fonds national de chômage* (chapitres 46-71, 46-72) comporte trois dotations traditionnelles d'inégale importance :

- les subventions aux chantiers de chômage dans les D.O.M.-T.O.M. (62,7 millions de francs) ;

- les allocations spécifiques pour privation partielle d'emploi (285,8 millions de francs) ;

- la subvention de l'Etat à l'UNEDIC (11,37 milliards de francs)

auxquelles s'ajoutera en 1981 la participation de l'Etat au nouveau régime d'indemnisation du chômage dans les D.O.M. (32 millions de francs).

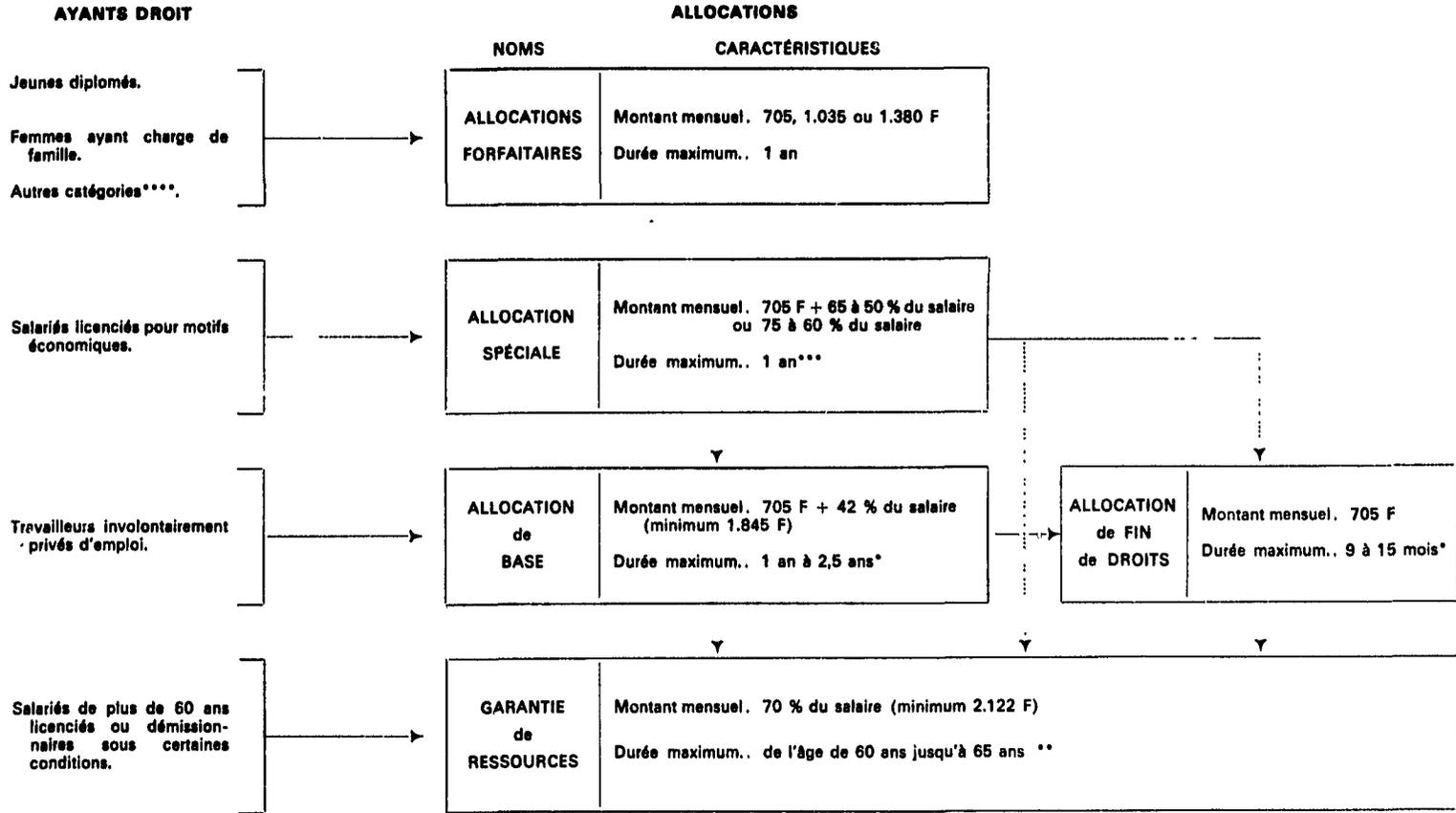
Il est proposé d'examiner plus particulièrement les crédits afférents à la subvention à l'UNEDIC et au nouveau régime d'indemnisation dans les D.O.M.

- *la subvention de l'Etat à l'UNEDIC.*

1980 marque la première année pleine de mise en oeuvre du nouveau régime d'indemnisation du chômage défini par la loi du 16 janvier 1979 et l'accord interprofessionnel du 16 mars de la même année.

Le schéma ci-contre résume le nouveau dispositif caractérisé par une plus grande simplicité (régime unique d'indemnisation) et une plus grande efficacité (dégressivité trimestrielle).

LE NOUVEAU SYSTÈME D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE



Les flèches en pointillé signalent les possibilités de bénéficier successivement de plusieurs allocations sous certaines conditions.

- * La durée de versement des prestations varie en fonction de l'âge des bénéficiaires. Pour plus de précision, se reporter au texte de l'accord.
- ** Dans certains cas la garantie de ressources peut être versée à des salariés licenciés après 55 ans.
- *** L'allocation spéciale est dégressive, les bénéficiaires touchent, selon le système, 65 ou 75 % de leur salaire au premier trimestre, 60 ou 70 % au second, 55 ou 65 % au troisième, 50 ou 60 % au quatrième.
- **** Soutiens de famille, anciens détenus, jeunes sortis du service national, jeunes ayant effectué une période d'apprentissage ou ayant bénéficié d'un contrat emploi-formation.

Comment la situation se présente-t-elle aujourd'hui ?

- Quel est l'effectif des bénéficiaires par catégorie de prestation ?

Au 30 juin 1980, 731 320 demandeurs d'emploi étaient indemnisés (1 296 200 demandeurs d'emploi étaient inscrits à l'A.N.P.E.) :

- 450 190 percevaient l'allocation de base ;
- 123 350 percevaient l'allocation spéciale ;
- 83 460 percevaient l'allocation de fin de droits ;
- 74 320 percevaient l'allocation forfaitaire.

Par ailleurs, 188 500 personnes bénéficiaient de la garantie de ressources.

Le tableau ci-après permet d'effectuer une comparaison de l'ancien et du nouveau système au regard du nombre de bénéficiaires.

ANCIEN SYSTEME		NOUVEAU SYSTEME	
Nombre moyen de bénéficiaires en fin de mois : moyenne des 6 premiers mois de 1979 (1)	Types d'allocations		Nombre moyen de bénéficiaires en fin de mois : moyenne de 6 premiers mois de 1980 (1)
289,1	Aide publique seule	Allocation forfaitaire	80,1
		Allocation de fin de droits	82,1
426,9	Allocation spéciale (avec ou sans aide publique)	Allocation de base	449,5
180,6	Allocation supplémentaire d'attente	Allocation spéciale	127,5
896,6	Total des demandeurs d'emploi bénéficiaires des aides		739,2
3,2	Allocation spéciale F.N.E.	Allocation du F.N.E.	2
116,1	Garantie de ressources licenciement (2)	Garantie de ressources licenciement (3)	100
51,9	Garantie de ressources démission	Garantie de ressources démission	72,2
15,2	Indemnités de formation	Indemnités de formation	15,0
1 083	Total des bénéficiaires des aides		928,4

(1) En milliers.

(2) Régimes de 1972 et de 1977.

(3) Y compris garantie de ressources «économique».

On constate – avec prudence – une baisse du nombre total des bénéficiaires d'une aide, une baisse sensible du nombre de ceux qui bénéficient de l'allocation allouée aux salariés licenciés pour motif d'ordre économique, une faible progression des bénéficiaires de l'allocation de base et une progression importante de ceux qui se voient attribuer la garantie de ressources à la suite d'une démission.

– Quelle est la situation financière de l'UNEDIC ?

Rappelons qu'aux termes de la convention financière conclue le 28 juin 1979 entre l'Etat et l'UNEDIC, la subvention de l'Etat comprend une participation aux dépenses techniques indexée en valeur et en volume et une participation aux dépenses de gestion administrative fixée à 4,3 % de la somme précédente.

Pour 1980, la subvention initiale, soit 8 875 millions de francs, a été réévaluée en tenant compte de deux critères d'évolution :

- une augmentation prévisible, en 1980 par rapport à 1979 de 10 % du nombre de chômeurs, indemnisés,
- une augmentation prévisible de 14,6 % du point UNEDIC.

Le montant de la nouvelle subvention 1980 a été estimé, dans ces conditions, à :

- 9 685 millions de francs pour les dépenses techniques,
- 415 millions de francs pour les frais de gestion, soit au total 10 100 millions de francs.

La subvention de l'Etat représentera ainsi 28,6 % du montant total des recettes du régime d'assurance chômage évaluée à 35 300 millions en 1980, en progression de 49 % par rapport à 1979 ainsi que cela ressort du tableau qui suit :

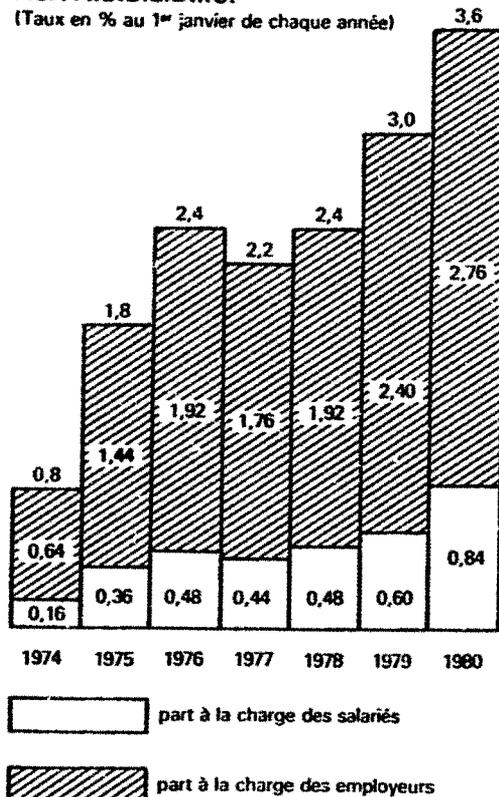
	RECETTES			Total
	Recettes Techniques	Autres recettes	Subvention Etat	
1978	14.985	474	-	15.459
1979	21.025	251	2.347 (2)	23.622
1980(1)	25.000	200	10.100	35.300

(1) estimation
(2) après régularisation.

Quant à l'évolution du taux de cotisation aux ASSEDIC, elle est très parlante :

**ÉVOLUTION DU TAUX DE COTISATION
AUX A.S.S.E.D.I.C.**

(Taux en % au 1^{er} janvier de chaque année)



Au 30 juin 1980, la situation comptable de l'UNEDIC faisait apparaître en produits de la gestion technique depuis le 1^{er} janvier 1980 :

- au titre des contributions perçues (taux 3,60 %) :

8 730 855 217 francs

+ 307 237 francs (droits d'entrée)

- au titre de la subvention de l'Etat :

4 988 560 francs.

A la même date, les charges de la gestion technique depuis le 1^{er} janvier 1980 s'élevaient aux sommes suivantes selon les types d'allocations (en francs) :

Allocations de base	7 159 395 856
Allocation spéciale	3 181 770 250
Allocation de fins de droits	353 747 976
Allocation forfaitaire	719 893 025
Garantie de ressources :	
● démission	1 635 103 330
● licenciement	2 303 883 771

Les responsables du régime d'assurance chômage ont constaté que, compte tenu des éléments disponibles au mois de juillet 1980, il convenait d'évaluer à 10 % l'augmentation du volume de journées indemnisées par rapport à l'année précédente.

Si cette hypothèse se confirme, la situation de la trésorerie restera équilibrée et même légèrement excédentaire jusqu'à la fin de l'année.

Pour 1981, il a été prévu une augmentation de 12,6 % du montant du point UNEDIC. La subvention de l'Etat est donc la suivante :

$$9\ 685 \times 112,6 = 10\ 905 \text{ millions de francs}$$

somme à laquelle il convient d'ajouter les frais de gestion :

$$\frac{10\ 905 \times 4,3}{100} = 469 \text{ millions de francs}$$

soit au total 11 374 millions de francs.

On constate ainsi que l'actualisation de la subvention de l'Etat est réalisée en prenant en considération un taux de chômage constant.

Certes il est difficile d'effectuer une prévision relative à une augmentation ou une diminution du nombre de chômeurs indemnisés, et en tout état de cause la subvention versée à l'UNEDIC est révisée le 15 juillet de l'année en cours et peut l'être à tout moment si le nombre de jours indemnisés d'un mois donné diffère de plus de 10 % du nombre retenu pour le calcul de la subvention prévisionnelle (article 3 de la convention du 26 juin 1979).

Toutefois, retenir un taux de chômage constant est, dans la conjoncture actuelle, totalement irréaliste et emporte une sous-évaluation manifeste de la dotation initiale.

Deux questions essentielles demeurent posées.

De quelle manière l'UNEDIC établit-elle la qualité de demandeur d'emploi de ses ressortissants ? Comment a-t-elle connaissance des reprises d'emploi ? Comment actualise-t-elle les droits à l'indemnisation ?

¶ Nous avons vu précédemment de quelle manière fonctionne le nouveau système de contrôle des demandeurs d'emploi. Où se situe l'UNEDIC ?

Conformément aux dispositions de la loi n° 79-32 du 16 janvier 1979, le régime d'assurance-chômage indemnise les travailleurs privés d'emploi, recherchant un emploi, inscrits comme demandeurs d'emploi auprès de l'A.N.P.E. et justifiant des conditions exigées par la convention du 27 mars 1979 (références de travail, conditions de diplômes, etc...). L'inscription à l'A.N.P.E. figure donc au nombre des conditions requises pour l'ouverture des droits à indemnisation.

Sur le plan pratique les modalités de contrôle sont celles qui s'appliquent aux listes fournies par l'ANPE.

Deux éléments demeurent imprévus : le fait que les directions départementales du travail effectuent des contrôles uniquement par sondage et par ailleurs qu'elles ne disposent pas d'une véritable définition de la notion de « refus d'emploi ».

On ne peut achever cet examen sans aborder le problème de la **situation des chômeurs arrivés en fin de droits** et qui, du fait de l'application de la loi du 16 janvier 1979 précitée, ne perçoivent plus aucune indemnité depuis le 1^{er} janvier 1980.

Quelle est l'ampleur du phénomène ?

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-après, près de 65.000 demandeurs d'emploi ont cessé de percevoir leurs indemnités ASSEDIC entre janvier et mai 1980, soit environ 13 000 par mois.

Sur ce total, près de 10 000 ont atteint la durée maximale d'indemnisation, soit environ 15 %.

Motif d'arrêt de paiement	Dernière allocation perçue				Total
	Allocation de base	Allocation spéciale	Allocation de fin de droits	Allocation forfaitaire	
Atteinte durée maximale (3 ou 5 ans)					
janvier	464	—	995	331	1 790
février	457	—	1 113	99	1 669
mars	527	—	1 654	160	2 341
avril	531	—	1 060	222	1 813
mai	488	—	1 023	87	1 598
	2 467	—	5 845	899	9 211
Fins de droits réglementaires ne donnant pas lieu à prolongation					
janvier	—	—	3 647	4 864	8 511
février	—	—	4 383	4 091	8 474
mars	—	—	9 548	5 697	15 245
avril	—	—	2 386	4 337	6 723
mai	—	—	2 283	5 102	7 385
	—	—	22 247	24 091	46 338
Non renouvellement de prolongation					
janvier	—	—	1 509	1 189	2 698
février	—	—	833	742	1 575
mars	—	—	1 288	558	1 846
avril	—	—	882	507	1 389
mai	—	—	836	978	1 814
	—	—	5 348	3 974	9 322

L'UNEDIC, de son côté, a procédé à une enquête concernant les allocataires « sortis » au cours du mois de juillet 1980, soit 70 % de femmes et 30 % d'hommes :

- 551 ont atteint la durée maximale des droits à indemnisation,
- 5 341 ne bénéficient pas de prolongation en fin d'allocation forfaitaire,
- 4 940 ne bénéficient pas de prolongation d'allocation de fin de droit.

La convergence des données ainsi observées auprès des services de placement et de l'UNEDIC a conduit les pouvoirs publics à décider la création d'un groupe de travail à qui a été confié le soin d'étudier les mesures spécifiques qui pourraient être prises en faveur des chômeurs de longue durée.

Témoignant d'une inégalité certaine dans l'exercice de la solidarité nationale, ce problème doit trouver une solution dans les meilleurs délais.

Il doit conduire également à s'interroger sur l'importance du nombre des demandeurs d'emploi exclus parce que, jeunes, ils sont à la recherche d'un premier emploi ou parce que, plus âgés, ils se trouvent « hors du champ » de l'indemnisation (moins de trois mois de travail, démissionnaires, travailleurs indépendants, etc...).

- Le nouveau régime d'indemnisation du chômage dans les D.O.M.

La loi n° 79-32 du 16 janvier 1979 portant réforme de l'indemnisation du chômage avait prévu que le nouveau régime d'indemnisation du chômage serait progressivement étendu aux D.O.M. qui ne bénéficiaient pas jusqu'à présent du système appliqué en métropole.

Les négociations paritaires engagées pour organiser l'extension progressive aux D.O.M. du régime métropolitain ont abouti le 22 août 1980.

Par ailleurs, le décret n° 80-169 du 27 février 1980 a prévu une participation de l'Etat égale à 26 % des dépenses. Ce pourcentage est le même que celui retenu pour la subvention accordée par l'Etat la première année au régime d'assurance chômage en métropole, et servant de base au calcul des subventions des années ultérieures. Comme en métropole, l'Etat prendra en charge un tiers de l'accroissement en volume des dépenses techniques.

Les étapes prévues pour la mise en place de ce régime d'assurance chômage sont différentes d'un département à l'autre, mais les systèmes prévus ont été tous mis en oeuvre à partir du 1^{er} septembre 1980 pour aboutir au plus tard le 1^{er} janvier 1984 au même régime que celui de la métropole.

A la Martinique et à la Guadeloupe, le régime d'assurance chômage est, dans sa totalité, le même que celui de la métropole.

Toutefois, les cotisations seront appelées progressivement à compter du 1^{er} septembre 1980 pour aboutir au taux métropolitain le 1^{er} septembre 1983 à la Guadeloupe et le 1^{er} janvier 1984 à la Martinique. Pendant cette période transitoire, le montant des prestations sera réduit dans les mêmes proportions que le taux des cotisations.

- En Guyane, les allocations sont mises en place les unes après les autres, l'ensemble des allocations du régime métropolitain étant servi aux intéressés à compter du 1^{er} janvier 1984. Pendant la période transitoire, le taux des cotisations s'élèvera progressivement pour tenir compte de la montée en charge des prestations.

- A Saint-Pierre-et-Miquelon, la totalité des allocations du régime métropolitain ne peut être mise en place pour des raisons d'ordre administratif (allocation spéciale) ou d'âge de la retraite (garantie de ressources).

Les autres allocations sont les mêmes que celles du régime métropolitain. Leur durée sera toutefois réduite d'un tiers pendant une première phase et d'un quart à partir du moment où l'allocation spéciale pourra être versée.

Au 1^{er} janvier 1984, les allocations du régime métropolitain seront en place, avec les mêmes durées. Pendant la période transitoire, le taux des cotisations s'élèvera progressivement pour tenir compte de la montée en charge de prestations.

- A La Réunion, les allocations sont celles du régime métropolitain, sous quelques réserves et à l'exception de l'allocation spéciale. Les partenaires sociaux sont convenus de se réunir avant la fin de l'année 1981 pour faire le point de la première année d'application du régime et statuer sur son évolution.

b) *La convention sociale de la sidérurgie.*

Signée le 24 juillet 1979, elle a fixé le cadre dans lequel devaient s'opérer les réductions d'effectifs des groupes sidérurgiques.

- *Le bilan* des départs effectués au titre des mesures arrêtées dans cet accord, s'établit pour la période allant du 1^{er} mai 1979 date de l'échéance de la convention du 3 juin 1977 au 1^{er} juillet 1980 de la manière suivante :

● cessation anticipée d'activité à 55 ans	3 593 personnes
● dispense d'activité à 50 ans	4 715 salariés
● mutations à l'intérieur de la sidérurgie	2 253 salariés
● mutations à l'extérieur de la sidérurgie	192 salariés
● prime de départs volontaires	4 960 salariés
● autres départs (décès, inaptitude..).....	1 576 salariés.

De ce total des départs, il convient de retirer les 2 752 entrées, principalement constituées de mutations entre établissements qui ne s'analysent pas comme une déflation d'effectifs ; en effet à un départ dans un établissement correspond une entrée dans un autre.

Au cours de la période considérée, le total des départs s'élève à 14 537 personnes, auquel il convient d'ajouter 897 sorties intervenues au titre de la prime de départs volontaires pour la période du 19 mars 1979 au 1^{er} mai 1979.

- *A quel montant s'établit le coût de ces mesures ?*

Pour l'année 1979, un crédit de 696 millions de francs a été inscrit au collectif budgétaire destiné à financer les mesures spécifiques de la convention sociale du 24 juillet 1979. Ce crédit ne prenait pas en compte le chômage partiel qui était financé sur le Fonds national de l'emploi.

Pour l'année 1980, la dépense est estimée à 510 millions de francs, destinés à financer les revenus de substitution garantis aux salariés dans le cadre des mesures de dispense d'activité ou de cessation anticipée d'activité arrêtées par les partenaires sociaux dans l'accord ci-dessus évoqué. Il s'agit de dépenses budgétaires qui n'intègrent pas les financements résultant de l'indemnisation du chômage pour les salariés mis en cessation anticipée d'activité à 55 ans.

En 1981, les crédits demandés (427 millions de francs) serviront essentiellement à financer les ressources garanties aux salariés bénéficiaires de la dispense d'activité à 50 ans ou en cessation anticipée d'activité à 55 ans.

- Quant aux *modalités de financement*, deux types de mesures sont à distinguer :

Les dispenses d'activité à 50 ans et les cessations anticipées d'activité à 55 ans.

En ce qui concerne les dispenses d'activité à 50 ans, le niveau de revenu de substitution garanti (soit 90 % de rémunération brute d'activité la première année puis 75 % les années suivantes, soit 79 % de cette dernière pendant toute la période), selon les modalités arrêtées dans la convention sociale, est intégralement financé par le budget de l'Etat y compris les charges sociales.

Pour les cessations anticipées d'activité trois sources de financement interviennent : le régime d'assurance chômage, une participation de l'entreprise, un complément de l'Etat permettant d'assurer aux salariés la rémunération garantie selon les modalités de la convention sociale du 24 juillet 1979 (soit 90 % de la rémunération brute d'activité la première année puis 70 % les années suivantes, soit 74 % de cette dernière pendant toute la période).

- *Une question* se profile dans un avenir proche : comment seront mises en œuvre les nouvelles mesures de suppression d'emplois envisagées notamment par SACILOR-SOLLAC ? Sont concernés 1 400 à 1 600 emplois. Il s'agirait de départs à la retraite anticipée à 50 ans.

Le premier volet de la restructuration de l'appareil sidérurgique n'est pas encore achevé, qu'une nouvelle vague de licenciements se profile à l'horizon, ne manquant pas de susciter l'inquiétude.

2° Le renforcement de l'appareil de placement.

Regroupant près de 9 500 agents - dont 500 recrutés en 1980 et 160 dont le recrutements est autorisé pour 1981 - l'Agence Nationale pour l'Emploi (A.N.P.E.) bénéficiera en 1981 d'une subvention de fonctionnement égale à 1 041,82 millions de francs, en progression très sensible de 20 %.

Elle disposera au 31 décembre 1980 de 626 unités dont neuf dans les D.O.M.-T.O.M. Compte tenu de la dotation en capital qui lui est attribuée en 1981 (23,2 millions en autorisations de programme, soit +40 %, et 22 millions en crédits de paiement, soit +120 %) l'Agence entend ouvrir neuf unités supplémentaires.

Cet établissement, qui sera ainsi doté de moyens largement renforcés, a fait l'objet d'une importante réforme à la suite du rapport Farge et des différents textes législatifs et réglementaires qui en sont issus, notamment le décret n° 80-92 du 23 janvier 1980.

a) *Un nouveau statut.*

- L'A.N.P.E. demeure un établissement public national doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placé sous l'autorité du Ministre du Travail :

- le personnel de l'agence est constitué par des fonctionnaires et par des agents contractuels,

- le statut de ce personnel sera fixé par décret après consultation des représentants du personnel,

- les garanties sociales dont il bénéficie actuellement sont maintenues.

L'agence ne devient donc pas un établissement public à caractère industriel et commercial, sans que sa vocation strictement administrative ne soit formellement affirmée.

- L'agence disposera d'une plus grande autonomie de gestion. Son statut d'établissement public national lui permettra de créer des filiales à caractère commercial (entreprises de travail temporaire ou cabinets de sélection par exemple), bien que cette possibilité ne soit pas actuellement envisagée par les pouvoirs publics.

- Dirigée par un Directeur général, nommé par décret sur le rapport du Ministre chargé du travail, l'A.N.P.E. est administrée par un conseil d'administration dont la composition est tripartite ; il comprend :

- le Président,

- 5 membres représentant respectivement le ministre chargé du travail, le ministre chargé de l'éducation, le ministre chargé du budget, le ministre chargé de l'industrie, le Commissaire général du Plan ou le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale,

- 5 membres représentant les employeurs,

- 5 membres représentant les salariés.

Le Président est nommé par décret sur proposition du ministre chargé du travail.

Les autres membres sont nommés par arrêté sur proposition, selon le cas, du ministre dont ils dépendent, des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations de salariés les plus représentatives sur le plan national. Ce tripartisme se retrouve au niveau régional où est institué un comité consultatif, présidé par le directeur régional du travail et de l'emploi et qui comprend :

- 5 représentants de l'administration nommés par le préfet de région ;

- 5 représentants des organisations professionnelles d'employeurs ;

- 5 représentants des organisations syndicales de salariés.

Au niveau départemental est institué un conseil technique départemental composé du chef de section, président, et d'au maximum six personnalités qualifiées du monde économique et social désignées par le préfet. Ce conseil, institution originale dans sa composition, doit permettre d'associer des personnalités qualifiées dans le domaine de l'emploi à la gestion de l'ANPE au niveau départemental.

Cette nouvelle institution devrait se révéler très positive au niveau du fonctionnement local de l'Agence.

b) Des moyens nouveaux.

Le recentrage de l'activité de l'Agence qui a été déchargée de ses tâches administratives (constitution des dossiers d'admission aux aides, contrôle des demandeurs d'emploi), sur sa mission de placement, s'est traduite par le recrutement d'un personnel nouveau dans le cadre de la priorité donnée à la prospection. L'opération « 500 cadres » lancée au début de 1979 et réalisée en deux tranches sur 1979 et 1980 a permis de recruter des « chargés de mission entreprise » et des « chargés de relations avec les entreprises », personnels nouveaux dont la fonction est d'organiser et d'encadrer la prospection des offres d'emploi.

En 1981, l'ANPE est autorisé à recruter 150 nouveaux prospecteurs placiers ; ainsi que 10 agents affectés à l'informatique dont le développement est nécessaire, notamment dans le domaine opérationnel.

A ce titre trois systèmes principaux fonctionnent :

- SITO : (système informatique de transmission des offres) assure la diffusion et le suivi des offres d'emploi entre les agences d'un même bassin d'emploi. Ce système qui couvre actuellement 184 unités, sera étendu à 320 fin 1980 et à 400 en 1981.

- LICRA : (liaison inter centre régionaux administratifs) permet la diffusion d'offres d'emploi, notamment celles de cadres et de tous types de messages de service entre la Direction générale et les Centre régionaux de l'A.N.P.E.

- S.A.G.E. : (système d'aide à la gestion de l'emploi) en cours d'étude se propose d'apporter une assistance informatique au rapprochement des offres et des demandes. Après étude et réalisation du logiciel au cours des années 1980-1981, le système doit, en 1982, être expérimenté dans une douzaine d'agences situées en Haute-Normandie.

Par ailleurs, il a été demandé à l'Etablissement de réduire de 125 unités ses effectifs, en raison de la diminution des tâches que devrait entraîner, progressivement la mise en place des nouvelles modalités d'actualisation des demandes d'emploi et en contrepartie de la constitution d'un corps de

contrôle des aides aux demandeurs d'emploi au sein des Services Extérieurs du Travail et de l'Emploi. Cette mesure fait suite à une première réduction d'effectifs également de 125 emplois pour 11,5 millions de francs, intervenue au budget 1980.

En 1980, la réduction de 125 emplois a porté sur 100 emplois d'assistants enquêteurs (II.3) et 25 emplois d'affectés (personnel mis à la disposition de l'Agence par le Ministère du Travail et de la Participation).

c) Un bilan d'activité plus favorable.

Malgré l'amélioration sensible d'un certain nombre d'indicateur, l'année 1979 ne laisse pas apparaître globalement une véritable amélioration : le taux de placement demeure toujours à environ 20 % (689 200 placements pour 3 373 000 demandes enregistrées.

Sont à noter toutefois :

- une augmentation des demandes d'emploi enregistrées + 7,8 % (3 373 000 contre 3 129 000 en 1978),
- une augmentation des offres d'emploi enregistrées : + 3,4 % (1 247 400 contre 1 206 600 en 1978),
- une progression très sensible des visites de prospection (+ 82 %),
- une augmentation légère des placements : + 3,4 % (689 200 contre 666 770 en 1978).

Cependant les données du premier semestre 1980 marquent un redressement général, sensible dans toutes les régions.

L'A.N.P.E. a :

- enregistré 1 478 786 demandes d'emploi de toutes catégories, soit 4,2 % de plus qu'au cours du premier semestre 1979.

Les demandes d'emploi durables à temps plein (demandes de catégorie 1) se sont accrues pour leur part de 3,3 % ; elles représentent 87,9 % de l'ensemble des demandes d'emploi enregistrées.

Les demandes d'emploi émanant de personnes pourvues d'un emploi à la recherche d'un autre emploi (demandes de catégorie 5) se sont accrues de 12,3 % ; elles représentent 2,4 % de l'ensemble des demandes d'emploi enregistrées.

- recueilli 655 820 offres d'emploi de toutes catégories soit 8,6 % de plus qu'au cours du premier semestre 1979.

Les offres d'emploi durables à temps plein (offres de catégorie 1) se sont accrues pour leur part de 12,2 % ; elles représentent 68 % de l'ensemble des offres d'emploi recueillis.

Cet accroissement significatif des offres d'emploi recueillis provient pour une large part de l'effort consenti dans le domaine de la prospection des entreprises : 421 321 entreprises ont en effet été visitées par les agents de l'ANPE au cours de ce semestre, soit 74,5 % de plus qu'au cours du premier semestre 1979.

- effectué 345 771 placements de toutes catégories, soit 7,8 % de plus qu'au cours du premier semestre 1979.

Les placements de catégorie A (placement d'un demandeur d'emploi recherchant un emploi durable à temps plein sur une offre d'emploi à temps plein, partiel ou saisonnier) ont progressé, pour ce qui les concerne, de 10,7 % ; ils représentent 76,4 % de l'ensemble des placements effectués. Le taux de placement s'est amélioré de plus de 3 points atteignant 23,4 % .

d) Des interrogations demeurent.

Les résultats enregistrés sont-ils à la hauteur des nouveaux moyens mis en œuvre ? Notamment en matière de personnel.

Certes, la comparaison avec nos voisins européens ne lui est pas favorable : alors qu'en Allemagne fédérale, on enregistre un agent pour 1 800 actifs, une agence pour 29 000 actifs et un pourcentage d'embauches réalisées égal à 32 % (chiffres de 1979) ; qu'en Grande-Bretagne, il existe 1 agent pour 3 000 actifs et une agence pour 25 000 actifs, l'ANPE ne couvre encore que 56 % des demandeurs d'emploi et même moins dans certaines régions (le Finistère par exemple).

Mais, le problème de fond se trouve dans la part étroite que l'Agence occupe au regard du marché des offres d'emplois ; obstacle de taille aux efforts qu'elle déploie en matière de prospection.

Les employeurs prennent trop rarement le chemin de l'Agence pour effectuer leur recrutement. Ne devrait-elle pas descendre de manière plus énergique dans l'arène en utilisant toutes les formes de collecte d'emplois actuellement existantes et en élargissant les services qu'elle propose tant aux entreprises qu'aux demandeurs d'emploi.

3° La formation professionnelle des adultes.

Avec 9 190 agents et un budget de 1 445 millions de francs, l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) accueille environ 70 000 stagiaires qui commencent une formation en vue d'acquérir une

première qualification ou bénéficié d'une reconversion, dans le même temps, 60 000 d'entre eux parviennent au terme d'une formation de base.

Disposant d'un appareil de formation important l'A.F.P.A. connaît de nombreux problèmes au niveau de son fonctionnement.

a) *Un appareil de formation important.*

Au 31 mai 1980, l'A.F.P.A. disposait des effectifs suivants :

	Postes budgétaires autorisés	Effectifs en place au 31-6-80 (1)
I Budget F.P.A.		
- Administratifs	2061	1977
- Techniques		
. Enseignants	4223	4023
. Autres	556	536
- Services	2240	2147
TOTAL	<u>9080</u>	<u>8683</u>
II Budget Handicapés Physi-		
ques		
-Administratifs	31	32
-Techniques		
. Enseignants	35	29
. Autres	44	41
TOTAL	<u>110</u>	<u>102</u>

(1) La différence entre les postes budgétaires et les effectifs réels s'explique par des détachements en mission, des maladies, des départs inespérés, démissions...

Du fait du statut juridique de l'A.F.P.A. (association régie par la loi de 1901) le personnel est titulaire de contrats de droit privé soumis aux dispositions du Code du Travail.

Le personnel de direction et d'encadrement (administratif ou pédagogique) est recruté par le siège en collaboration avec les établissements.

En application des mesures de régionalisation mises en place progressivement depuis 1974, les enseignants des centres de F.P.A. (moniteurs des sections de formation d'ouvriers professionnels et professeurs des sections de formation de techniciens) et les psychologues du travail sont recrutés par les délégations régionales. Les personnels non cadres et non enseignants sont engagés directement par les chefs d'établissements.

En 1981, les effectifs financés sur fonds publics resteront à leur niveau de 1980, rendant difficile le remplacement des enseignants appelés à se perfectionner.

Or ces perfectionnements conditionnent la réussite des opérations de modernisation pédagogique et de reconversion des sections sans parler des nécessités imposées par les mutations technologiques.

L'A.F.P.A. entend sur ce point accentuer son effort en faveur de la formation des personnels au titre de laquelle elle consacrera 19 millions de francs.

- L'Association disposait au 31 décembre 1979 de 2 869 sections ouvertes, représentant une capacité de formation de 43 000 places.

Soixante et une sections auront été ouvertes en 1980 ce qui portera le potentiel de formation de l'A.F.P.A. à 43 900 places.

En 1981, l'ouverture de 34 sections relevant de programmes antérieurs est programmée, ce qui portera la capacité théorique de formation à 44 500 places.

A la condition de poursuivre une politique rigoureuse dans leur emploi, les crédits de gestion prévu pour 1981 (en progression de 16 %) doivent permettre de faire face aux frais de fonctionnement des sections, notamment en ce qui concerne les matières d'oeuvre (+ 29 %), ce qui est indispensable compte tenu de l'abaissement du niveau des stocks de certains centres, des hausses des prix et des coûts supplémentaires dus à la modernisation.

Quant au budget d'équipement, les autorisations de programme dont l'A.F.P.A. pourra disposer étant ramenées de 123,9 millions de francs à 101 millions, la priorité sera donnée à la modernisation sous toutes ses formes qui bénéficiera de 86 millions de francs.

Nous analyserons plus avant l'importance essentielle qui s'attache à ces opérations, l'adaptation des moyens de l'A.F.P.A. devant être considérée comme prioritaire dans les prochaines années.

Il n'y aura donc pas en 1981 de création de sections nouvelles - sous réserve de 5 sections implantées à Agen dans le cadre du plan du « grand sud-ouest » - ; 18,5 millions de francs seront affectés à la modernisation pédagogique (contre 14 millions en 1980), 15 millions seront consacrés aux travaux visant à l'obtention d'économies d'énergie ; enfin, le fonds de renouvellement du matériel sera doté de 19 millions de francs, somme très insuffisante compte tenu du volume et de l'état de vétusté du parc des matériels.

b) Un appareil dont le fonctionnement soulève de nombreuses questions.

Quelques chiffres permettent de dresser un bilan de l'activité de l'A.F.P.A. en 1979.

Elle a reçu en formation à divers titres 89 346 personnes :

- 69 479 dans ses stages classiques ;
- 7 265 au titre de la formation des formateurs ;
- 12 602 dans le cadre de la formation de travailleurs sous contrat de travail.

Elle a formé, en 1979, 58 689 personnes. Dans la quasi-totalité des cas, ces enseignements ont été dispensés à temps plein et de manière très intensive : 6 mois environ pour les stages d'ouvrier qualifié ou d'employé et de 9 à 12 mois pour les stages de technicien.

Les formations dispensées se répartissent par grands secteurs professionnels entre :

- bâtiment et travaux publics : 19 192 (32,7 %) ;
- métaux, électro-mécanique, radio-électricité, électronique : 16 644 (28,4 %) ;
- commerce, emploi de bureau et informatique : 7 378 (12,6 %) ;
- divers : 11 360 (19,3 %).

Elles se caractérisent en outre par la proportion importante des formations de niveau V : 68 %, c'est-à-dire celles qui concernent le personnel de niveau BEP ou CAP.

Niveau	1979				
	III	IV	V	V bis	Total
Stagiaires formés.....	1.722 3 %	3.383 6 %	39.809 68 %	13.775 23 %	58.689 100 %

En ce qui concerne les stagiaires, l'activité de l'A.F.P.A. est marquée par :

- l'évolution de la moyenne d'âge des stagiaires : les jeunes de moins de 20 ans ont représenté 28,6 % de l'ensemble des formés contre 50,9 % en 1972. 55 % des personnes formées avaient de 21 à 30 ans. Dans le même temps les stagiaires de plus de 30 ans ont représenté 16,7 % de l'ensemble contre 8,2 %, 6 ans auparavant ;

	1972	1976	1977	1978	1979
16-20 ans.....	50,9	39,6	36,3	30,2	28,6
21-30 ans.....	40,9	50,1	52,1	55,4	55,1
31 ans et plus.....	8,2	10,3	11,6	14,4	16,3

- une proportion croissante de femmes : 16,8 % en 1979 contre 15,3 % en 1976.

	1972	1976	1977	1978	1979
% des femmes.....	8	15,3	15,8	16,2	16,8

Par ailleurs, face à l'évolution du contexte de la formation professionnelle, l'A.F.P.A. a entrepris en 1979 de développer son effort de formation en faveur des salariés bénéficiaires d'un congé-formation ou envoyés par leur entreprise dans le cadre de leur plan de formation.

Dès la parution des textes réglementaires d'application de la loi du 17 juillet 1979, l'A.F.P.A. a mis en place un ensemble de mesures destinées à faciliter l'information et l'accueil des salariés titulaires d'un congé-formation dans son appareil.

A sa demande, l'A.F.P.A. a été autorisé à accueillir dans les limites de 20 % de sa capacité, les salariés concernés.

De leur côté, les actions menées en faveur des salariés envoyés par leur entreprise ont été en augmentation de 13,5 % en 1979 par rapport à 1978.

Ce bilan ne fait pas réellement apparaître les problèmes auxquels se trouve confronter l'A.F.P.A. qui sont au nombre de trois :

- celui du *placement des stagiaires à la sortie des stages.*

Une enquête très récente qui a porté sur les stagiaires du niveau V (soit près de 70 % de l'effectif) montre que l'accès à l'emploi indépendamment du fait d'exercer ou non le métier appris a été réalisé au 6^e mois, en moyenne pour :

- 80 % des formés pour le bâtiment

les métaux

l'électricité

les conducteurs

- 93 % des formés pour la restauration et l'hôtellerie,

- 55 % des formés pour les opératrices sur tissus,

- 60 % des formés pour les emplois de bureau.

Quant aux taux de concordance entre le métier appris et le premier emploi occupé, ils se situent en moyenne :

pour les formations, restauration-hôtellerie	à 90 %,
pour les formations, bâtiment gros-oeuvre	à 85 %,
pour les formations, conducteurs	à 83 %,
pour les formations, emplois de bureau	à 79 %,
pour les formations, bâtiment second-œuvre	à 76 %,
pour les formations, électricité	à 74 %,
pour les formations, opératrices tissus	à 74 %,
pour les formations, métaux	à 65 %.

Ces résultats satisfaisants doivent être tempérés par la précarité d'une fraction non négligeable des premiers emplois qui entraîne très tôt un chômage de dotation.

● l'embauche par une entreprise de travail intérimaire est de l'ordre de :

- 17 % dans les secteurs métaux-électricité et emplois de bureau,**
- 10 % dans les secteurs bâtiment et conducteurs,**
- 2 % dans les secteurs restauration-hôtellerie et tissus.**

● les emplois sous contrat temporaire sont en proportion plus importante :

- 51 % secteur restauration-hôtellerie,**
- 45 % secteur emplois de bureau,**
- 37 % secteur tissus,**
- 25 % secteurs métaux-électricité,**
- 20 % secteurs bâtiment-conducteurs.**

● parmi les stagiaires qui, avant le 6^e mois, avaient eu un premier emploi dans le métier appris un certain nombre se trouvaient sans emploi au 6^e mois :

- 8 % à 12 % dans les secteurs bâtiment-métaux-électricité- conducteurs,**
- 15 % dans les emplois de bureau,**
- 20 % dans la restauration-hôtellerie,**
- 25 % dans le secteur tissus.**

Par ailleurs, toujours avant le 6^e mois, entre 5 % et 10 % de ceux qui au premier emploi exerçaient le métier appris sont passés à un autre métier tandis qu'environ 10 % de ceux qui ont débuté dans un autre métier ont trouvé un emploi dans le métier appris.

Enfin, un changement d'employeur avant le 6^e mois s'est déjà produit pour environ 1/4 de ceux qui ayant exercé le métier appris au premier emploi travaillaient au 6^e mois.

Ces situations qui reflètent les difficultés d'accès à ce qui est parfois appelé le noyau stable des emplois se traduisent par une diminution assez sensible, comparativement à 1974, des pourcentages de formés qui, au 6^e mois après la sortie, ont obtenu et conservé un emploi dans le métier appris.

Les taux d'accès à un premier emploi dans le métier appris, au cours de la période considérée, demeurent assez élevés dans plusieurs secteurs (% calculés sur les formés) :

- restauration-hôtellerie :	86 %,
- bâtiment-gros-œuvre :	73 %,
- conducteurs :	72 %.

Ils sont plus faibles dans les secteurs :

- bâtiment second-œuvre :	65 %,
- électricité :	64 %,

et surtout dans le secteur mécanique et les secteurs d'emplois féminins :

- mécanique :	53 %,
- bureau :	51 %,
- opératrices tissus :	43 %.

Cette augmentation des pourcentages d'emplois hors métier appris se conjugue avec le chômage d'insertion et avec le chômage de rotation, encore faibles en 1974, de sorte qu'au 6^e mois après la sortie, les pourcentages de formés qui ont obtenu et conservé un emploi dans le métier appris sont en diminution par rapport à 1974 : en moyenne 48 % contre 74 % pour l'ensemble bâtiment-métaux-électricité.

- *Celui de la restructuration nécessaire de l'appareil de formation.*

Deux hypothèses sont à envisager, celle des formations qui ne trouvent plus de débouchés et celle des formations désuètes qui ne sont plus adaptées.

● en ce qui concerne les premières la solution se pose en termes de fermeture et de *reconversion* dans des spécialités demandées.

Entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 1979 229 sections ont été transformées, ce qui a conduit à supprimer des structures 27 sections « bâtiment » et à créer 13 section « métaux » et 14 sections « divers ».

En 1980, 80 section devront avoir fait l'objet d'une conversion, ce qui est très nettement insuffisant, les besoins se situant entre 120 et 150 sections.

Les grands axes prioritaires de ces opérations qui doivent prendre en compte les compétences de l'A.F.P.A. et les perspectives économiques sont : les applications industrielles de l'informatique, l'électronique et la robotique la réparation et maintenance.

● quant aux secondes, elles relèvent d'un programme de *modernisation pédagogique et technique*.

Pour faire face aux mutations technologiques, 350 sections ont été modernisées en 1979, 700 l'auront été en 1980, 650 devraient l'être en 1981 soit environ 50 % des unités existantes.

Ce résultat est nettement insuffisant dans la mesure où c'est tous les cinq ans, dans la conjoncture actuelle d'évolution des techniques, qu'il conviendrait de procéder à leur actualisation.

L'A.F.P.A. s'est attaquée par ailleurs, en liaison avec l'évolution des connaissances des stagiaires, à une refonte pédagogique de son enseignement qui tient compte de l'acquis professionnel de ces derniers. Au 31 décembre 1981, 400 sections pratiquent ces nouvelles « formations modulaires » soit moins de 15 % de l'ensemble de l'appareil.

On constate ainsi une insuffisance manifeste des dotations en équipement de l'A.F.P.A. qui ne peut – dans ces conditions – développer comme cela est indispensable les formations qui placent bien.

– celui de la *définition de la vocation de l'A.F.P.A.* et plus globalement de son rôle dans la formation professionnelle continue.

Deux principes méritent d'être rappelés : l'A.F.P.A. est un établissement de formation professionnelle et non d'éducation professionnelle, sa vocation première est la formation des adultes.

Or que constate-t-on ? plus du quart des stagiaires est âgé de moins de 20 ans (contre 50 % en 1972 il est vrai), 55 % sont âgés de 21 à 30 ans.

De ce fait, elle a une tendance à devenir dans bien des cas un instrument destiné à pallier une formation scolaire défailante ou inadaptée.

Tel ne doit pas être son rôle. L'économie moderne nécessite avant toute chose une bonne adéquation entre les formations professionnelles et les

emplois – ce que le Japon a très bien compris longtemps avant nous – et ce, tout au long de la vie professionnelle.

Consciente du danger, l'A.F.P.A. tente de réagir. Ainsi dans le cadre des textes législatifs et réglementaires organisant le congé-formation, elle a mis en place un ensemble de mesures destinées à faciliter l'information et l'accueil des salariés concernés dans la limite de 20 % de sa capacité.

Toutefois on reste encore inquiet devant les sommes qu'elle collecte dans le cadre de la participation des employeurs au titre de la formation professionnelle continue à savoir :

● sommes perçues par l'A.F.P.A. au titre des stages et autres prestations :

● en 1978	25 399 472,04
● en 1979	28 899 188,25
● en 1980 (période du 1/1 au 31/5/80)	21 811 143,37

● versement volontaire des employeurs au titre du 10 % de leur obligation légale :

● en 1978	91 319,19
● en 1979	105 375,09
● en 1980 (période du 1/1 au 31/5/1980)	339 474,16

Entravée par les règles de gestion que lui impose son statut, l'A.F.P.A. ne valorise pas autant qu'il serait souhaitable sa compétence technique, dont une meilleure promotion éviterait aux entreprises l'inconvénient de se tourner vers des établissements qui ne sont pas toujours dignes de leur confiance.

4° Les actions ponctuelles en faveur des demandeurs d'emploi.

Représentant environ 10 % du budget du travail, elles figurent dans les chapitres 44-74 (Fonds national de l'emploi) et 44-76 (mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi).

a) le Fonds national de l'emploi (FNE).

Cette dotation, dont les crédits (1 575 millions) progressent de 12,6 %, fait l'objet d'une insertion dans le rapport de la Cour des comptes pour 1980 dont la conclusion est la suivante :

« En dépit de la transformation profonde des conditions économiques intervenues depuis sa création, en 1963, le fonds national pour l'emploi reste un instrument indispensable de protection sociale et de restructuration économique. Ses objectifs demeurent fondamentaux. Mais il paraît nécessaire d'en

mieux maîtriser la gestion et d'apprécier avec plus de précision la portée réelle des aides qu'il accorde, ce qui implique la réforme d'un dispositif dont le poids pour les finances publiques exige des aménagements fondés sur les enseignements d'une déjà longue expérience ».

Si l'on examine les trois dotations les plus importantes du FNE, le projet de budget pour 1981 ne traduit pas cette recommandation.

- les contrats emploi-formation.

Institué à titre expérimental en 1975, le contrat emploi-formation est devenu - dans le cadre des pactes nationaux pour l'emploi dont il est l'une des pièces maîtresses - un mode permanent d'insertion professionnelle des jeunes associant vie professionnelle et formation.

Moyennant l'engagement d'assurer la formation du salarié et de lui garantir l'emploi pendant un an, l'employeur perçoit une aide de l'Etat (participation aux frais de stage et à la rémunération du stagiaire).

Cette formule rencontre un vif succès comme en témoigne l'évolution du nombre des bénéficiaires :

- 1977-78 :	40 000
- 1978-79 :	57 600
- 1979-80 :	64 300
- 1980-81 : (objectif)	70 000

Représentant 54 % des crédits du FNE (en progression de 54 % par rapport à 1980) cette dotation a fait l'objet d'une critique essentielle qui concerne l'absence de contrôle de la formation dispensée par l'employeur.

Votre rapporteur a interrogé le Ministère en lui demandant de lui fournir des indications sur l'efficacité de ce type d'aide ; la réponse est laconique : « sept mois environ après la fin du contrat emploi-formation, 86 % des jeunes occupaient un emploi dont 72 % dans l'entreprise du contrat ».

- les aides à la mobilité géographique.

Versées aux demandeurs d'emploi obligés de se déplacer pour rechercher un nouvel emploi ou s'installer dans un nouveau lieu de travail, ces allocations sont de deux sortes :

- les aides lourdes, à savoir la prime de mobilité des jeunes et l'allocation de transfert de domicile.

La prime à la mobilité des jeunes a pour objet de les inciter, lorsque leur insertion professionnelle n'est pas possible au lieu de leur résidence

habituelle, à accepter d'occuper un emploi situé à plus de 30 kms de cette dernière.

En 1979, 25 900 primes ont été attribuées dont 130 pour des emplois occupés à l'étranger. Le coût unitaire s'établit à 4 480 Francs.

Au premier semestre 1980, 17 000 primes ont été payées.

Quant à l'allocation de transfert de domicile (frais transport, déménagement mobilier, prime de réinstallation) elle a été servie à 18 000 bénéficiaires pour un coût unitaire proche de 4 000 Frs en 1979. Au 1^{er} semestre 1980, le chiffre s'établit à 9 600.

- les aides légères sont au nombre de quatre :

1979

A I D E S	: Nombre de : bénéficiaires :	: Coût : unitaire
- Bons de transport gratuits	: 36.300	: 166 F
- Indemnités de recherche d'emploi	: 30.000	: 200 F
- Indemnité de double résidence	: 1.300	: } 3.600 F
- Frais d'hébergement (1)	: 6.000	: }
(1) Indemnité versée aux travailleurs privés d'emploi qui suivent un stage de formation professionnelle dans un centre qui n'assure pas l'hébergement.		

Deux critiques sont faites à ce système qui tiennent à l'extraordinaire complexité du dispositif législatif et réglementaire – rendant très difficile la gestion des aides – et à la médiocrité des résultats obtenus.

Alors que la dotation ne cesse d'augmenter, passant de 121 millions de francs en 1977 à 315 millions en 1981, la progression du nombre de bénéficiaires demeure limitée (16 700 bénéficiaires de l'allocation de transfert de domicile en 1978, 18 000 en 1979, 9 600 au 1^{er} semestre 1980). Le coût de ces mesures paraît ainsi très élevé compte tenu de leur impact réel.

– *les indemnités conventionnelles de chômage partiel.*

En matière de chômage partiel, un double système d'indemnisation subsiste.

D'une part, l'aide de l'Etat :

L'article L.351-19 du Code du travail prévoit que « les salariés qui, tout en restant liés à leur employeur par un contrat de travail, subissent une perte de salaire imputable soit à la fermeture temporaire de l'établissement qui les

emploi, soit à la réduction de l'horaire de travail habituellement pratiqué dans l'établissement en deçà de la durée légale du travail, bénéficiant dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat d'une allocation spécifique qui est à la charge de l'Etat ».

D'autre part, le système d'aide conventionnelle institué notamment par l'accord national interprofessionnel du 21 février 1968, qui garantit au salarié 50 % de sa rémunération horaire brute.

Les deux tableaux ci-après donnent un aperçu de l'ampleur du phénomène.

Moyenne trimestrielle des effectifs ayant perçu les allocations publiques de chômage partiel depuis 1977 (en milliers).

Années	1er trimestre	2ème trimestre	3ème trimestre	4ème trimestre
1977	182	191	171	267
1978	241	172	122	175
1979	157	131	69	96
1980	96			

Nombre d'heures indemnissables de chômage partiel par trimestre depuis 1977 (en milliers).

Années	1er trimestre	2ème trimestre	3ème trimestre	4ème trimestre
1977	18 992	19 288	15 040	27 688
1978	25 120	16 224	10 544	16 360
1979	14 768	11 520	5 768	8 480
1980	12 944			

Plusieurs observations ont été faites par la Cour des comptes qui relève pour les regretter :

- la complexité de la réglementation qui exige, pour en demander le bénéfice, des moyens administratifs importants,
- la tendance à la concentration des aides sur les grandes entreprises, conséquence de la remarque précédente,
- l'absence de moyens d'investigation de l'entreprise lui permettant d'apprécier le bien-fondé du motif invoqué.

La dotation budgétaire pour 1981 voit son montant diminuer de 115 millions de francs (- 33,5 %).

Les calculs effectués ont pris comme base l'année 1979 qui a enregistré, avec la reprise de l'activité économique, une baisse sensible des effectifs touchés par le chômage partiel. Cela n'est pas réaliste, les chiffres du premier semestre 1980 indiquent que le niveau de consommation des indemnités conventionnelles de chômage partiel devrait être sensiblement plus élevé.

Quant aux primes d'incitation à l'embauche, mises en place dans le cadre du troisième pacte pour l'emploi, elles sont de deux ordres :

- celle destinée à faciliter l'embauche des chômeurs de longue durée, âgés d'au moins 45 ans et privés d'emploi depuis au moins un an ;
- celle destinée à encourager l'embauche d'un premier salarié par les employeurs immatriculés au répertoire des métiers.

La dotation prévue en 1981 devrait s'élever à 32 millions de francs. Ce montant en régression très importante de 88 millions de francs par rapport à 1980 traduit le très faible impact de ces mesures auprès des employeurs qui, soit ne les connaissent pas, soit ne les considèrent pas comme incitatives.

Le crédit inscrit pour 1981 a été calculé à partir du montant de la dépense prévisible en 1980 qui se situera entre 20 et 30 millions de francs.

Votre rapporteur partage les conclusions de la Cour des comptes et pense qu'il pourrait être nécessaire de revoir la nature provisionnelle des crédits inscrits au titre du Fonds national pour l'emploi, dans la mesure où la souplesse d'utilisation procurée au service gestionnaire ne paraît pas toujours bien maîtrisée.

b) Les mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi.

Leur bilan demeure modeste à ce jour.

- En ce qui concerne les emplois d'utilité collective, le démarrage du programme a été assez lent.

Un crédit de 120 millions de francs (reportable) a été ouvert en loi de finances rectificative pour 1978 avec pour objectif la création de 5 000 emplois.

Actuellement 2 700 demandes d'aide ont été accordées.

Comment se présente le dispositif ?

Le décret du 2 mars 1978 précise que ces emplois doivent être créés par des organismes privés dotés de la personnalité morale à l'exclusion des collectivités locales, administrations et établissements publics. Ils doivent présenter un caractère permanent et sont réservés aux travailleurs privés d'emploi.

Pour chaque emploi créé, l'Etat accorde une aide d'un montant égal à 24 000 F.

Destinés à « répondre à des besoins collectifs nouveaux et mal satisfaits et à créer des activités et des services originaux », ces emplois demeurent trop peu nombreux malgré l'utilité – très souvent réelle – qu'ils présentent (recyclage des matériaux, production de compost de broussailles forestières ...).

Aucun crédit n'a été demandé pour 1981. Il convient, en effet, de vérifier si les emplois créés ont été maintenus avant de reconduire le programme. D'ici quelques mois, le ministère du travail et de la participation disposera des éléments d'appréciation nécessaires puisque de nombreuses subventions – constituant un échantillon suffisamment représentatif – seront alors arrivées à leur terme. En fonction des résultats acquis, le programme sera ou non reconduit.

– Quant à l'opération de recrutement de « cadres âgés », elle s'achève et doit être relayée par l'aide à l'embauche que nous avons examinée précédemment.

Elle a démarré en 1979 avec pour objectif le recrutement de 1 000 cadres sans emploi, 850 dans le privé et 150 dans le secteur public. Son coût se sera élevé à 40 millions de francs.

– Restent enfin les actions expérimentales de promotion de l'emploi féminin. Cinq millions de francs, inscrits également en loi de finances rectificative pour 1978, ont été consacrés à des opérations d'information et de sensibilisation et plus généralement à des actions complémentaires des moyens classiques mis en oeuvre (recensement d'emplois, suivi d'expériences etc).

Les quelques chiffres que nous venons de citer, marquent les limites de telles opérations en tant qu'élément de solution au problème de l'emploi que notre pays connaît.

Trop fragmentaires, marginales, leur maintien se justifie-t-il ?

5° Le troisième pacte national pour l'emploi.

Pièce maîtresse de l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'emploi, le pacte national pour l'emploi représente une tentative pour dépasser la notion de chômage de crise et intégrer le phénomène de chômage structurel.

Lancé sous sa première forme en juillet 1977, il a été reconduit dans une version un peu différente en 1978, puis reconduit à nouveau pour deux ans en 1979.

Le rapport de l'année dernière détaillait les différentes mesures figurant dans le troisième pacte pour l'emploi. Celui de cette année se bornera à dresser un bilan de la 1^{re} campagne 1979-80 et à présenter le dispositif de la 2^e campagne 1980-81, avant de s'interroger d'une façon plus globale sur les limites d'un tel dispositif.

- Fin juin 1980, la première campagne du troisième pacte pour l'emploi a permis ou facilité l'insertion professionnelle de 456 000 bénéficiaires (contre 313 000 pour le second pacte et 580 000 pour le premier).

Les contrats d'apprentissage et les contrats emploi formation sont en progression constante dépassant sensiblement les résultats des pactes précédents.

Par contre les modifications restrictives apportées par le Pacte III aux conditions d'exonération partielle des cotisations patronales de sécurité sociale lors d'embauchage de jeunes, peuvent expliquer la diminution des résultats obtenus.

En effet, les exonérations ne visent que les embauches supplémentaires par rapport à l'effectif moyen de l'année précédente.

Les dispositions applicables aux stages pratiques en entreprises ont également été modifiées : leur durée a varié à diverses reprises, et par ailleurs dans le cadre du Pacte II, les stages pratiques en entreprises ne concernaient que les métiers manuels.

Ainsi le nombre de bénéficiaires de ces stages a augmenté entre le Pacte II et le Pacte III mais diminué entre le Pacte I et le Pacte III.

Le tableau ci-après indique les résultats d'ensemble en termes d'effectifs :

	Pacte I	Pacte II Bilan au 31 mars 1979	Pacte III Bilan au 30 juin 1980
Apprentis	108 300	103 800	122 500
Exonérations embauches	230 000	95 000	151 600
Contrats emploi-formation	26 400	38 100	64 300
Stages pratiques	145 700	20 300	56 800
Stages formation	68 700	55 900	46 200
Primes + 45 ans	/	/	3 400
Primes premier salarié	/	/	11 600
Total	579 100	313 100	456 400

Quant au coût financier de cette première campagne du troisième pacte pour l'emploi, votre rapporteur n'est pas en mesure de l'établir avec précision. Les réponses au questionnaire ne comportent en effet aucune individualisation des crédits entre le pacte II et le pacte III.

- Pour la deuxième campagne, l'objectif est plus ambitieux, puisqu'il tend à réaliser l'insertion professionnelle de 534 000 personnes pour un coût supérieur à 5 milliards de francs (Cf. tableau ci-contre).

Cette seconde opération continue à privilégier l'embauche sur la base d'un contrat de travail, en utilisant toutes les possibilités offertes par le pacte :

- exonération de la moitié des cotisations patronales de sécurité sociale,
- prime pour le premier emploi salarié,
- prime pour l'embauche des travailleurs âgés de plus de 45 ans, en chômage depuis plus d'un an,
- contrat emploi-formation, qui occupe, ainsi que nous l'avons vu précédemment, une place grandissante,
- stages pratiques en entreprise dont la durée est portée à six mois au lieu de quatre.

Mesures directes orientées vers l'offre d'emploi et le fonctionnement des marchés du travail, les dispositions du pacte national pour l'emploi revêtent un caractère structurel. Elles ne cherchent pas à influencer sur le niveau d'activité des entreprises pour déplacer les équilibres de l'emploi.

Toutefois ce dispositif rencontre de sérieuses limites.

On constate qu'il n'a un effet sensible qu'à très court terme contribuant à ralentir la forte montée saisonnière du chômage des jeunes à l'automne ; mais qu'à moyen terme il n'a pas d'influence véritable sur le nombre d'emplois.

Il semblerait que les pactes n'aient guère modifié ni les évolutions prévisibles (baisse des emplois industriels, croissance du tertiaire) ni les comportements d'embauche des entreprises.

PACTE III (DEUXIÈME CAMPAGNE) Effectifs concernés et coût budgétaire

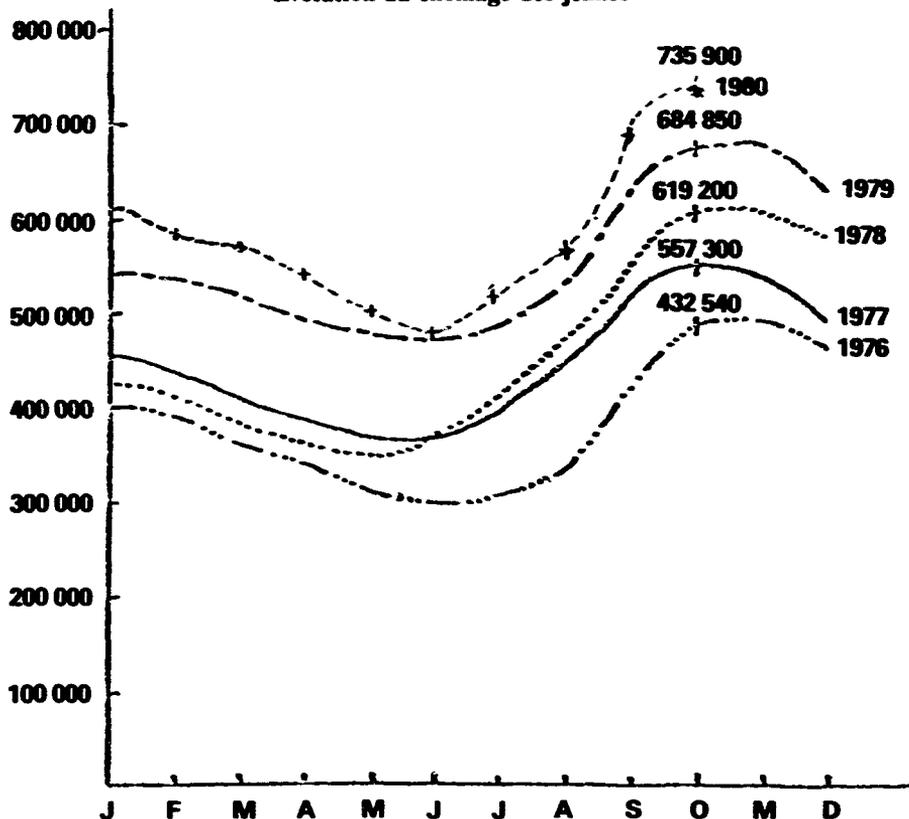
Actions	IMPUTATION		Nombre de bénéficiaires prévus du 1/7/80 au 30/6/81	COUTS PRÉVUS (EN MF)	
	Budget	Chapitre		LF1 1980	Projet 1981
				(?)	(?)
I - Entrée en apprentissage - exonération aux apprentis au titre de la loi du 1.1.79 et de la loi du 10.7.79	Ch. communes	44-76	125.000	402	650
Exonération des cotisations patronales de Sécurité Sociale pendant un an			160.000	666	850
II - Stages pratiques en entreprise	Premier Ministre	43-04	120.000	933	400
III - Stages de Formation Professionnelle	Premier Ministre	43-04 (1)	40.000	470	750
	Ministre	43-03 (2)		308	700
IV - Contrats emploi-formation	Travail	44-74	70.000	550	700
V - Primes d'incitation à l'embauche - Salariés âgés d'au moins 45 ans privés d'emploi depuis plus d'un an.	Travail	44-74	4.000	120	1.000
- 1 ^{er} un premier salarié dans les entreprises artisanales	Commerce	44-06	15.000	50	700
	Artisanat				
VI - Atténuation du seuil fiscal de 10 salariés.	opérés directement par les organismes collecteurs.				
Total			534.000	3.488	3.896

(1) Crédits destinés à la rémunération des stagiaires.

(2) Dépenses de fonctionnement.

(3) Les dotations pour 1980 couvrent, pour partie, des dépenses afférentes à la 1^{re} campagne. De même, une partie des dépenses de la 2^e campagne s'imputent sur les crédits de 1981.

Evolution du chômage des jeunes



(Le nombre de jeunes demandeurs d'emploi indiqué ci-dessus est, pour chaque année, le chiffre maximum observé).

Sur le plan qualitatif, le constat est peu satisfaisant : les principaux bénéficiaires du pacte sont les jeunes de sexe masculin ayant déjà reçu une formation.

Le problème de l'insertion professionnelle des jeunes sans formation et des jeunes filles demeure toujours posé.

Convient-il dans ces conditions de reconduire le dispositif en 1981-1982 ou mettre en œuvre d'autres formules ? La formation alternée par exemple ?

La loi n° 80-526 du 12 juillet 1980 a pour ambition à cet égard de définir un type de formations initiales – susceptibles de faciliter la première insertion des jeunes – au financement desquelles les redevables de la taxe d'apprentissage auront l'obligation de participer.

Ces formations lient enseignement théorique et expérience pratique. Elles concernent les jeunes âgés de plus de 16 ans sortis sans qualification ou avec une qualification insuffisante du système scolaire, qui auront le statut de stagiaire de la formation professionnelle ou de salarié.

Ce texte ne fixe que les grandes lignes du dispositif avec pour objectif de regrouper et structurer les différentes formules existant actuellement.

Il n'entrera en vigueur qu'à terme puisqu'il doit prendre en 1981 le relais des mesures conjoncturelles du troisième pacte pour l'emploi.

Les jeunes sous statut de stagiaire bénéficieront des stages de formation comprenant une période de présence en entreprise, la durée de cette période devant être au moins égale au quart de la durée du stage.

L'organisation de ces stages sera très semblable à celle mise en place dans le cadre des pactes : les entreprises seront habilitées à recevoir des stagiaires, ces derniers étant rémunérés par l'Etat.

Les jeunes sous statut de salarié pourront bénéficier d'une formation alternée soit en souscrivant un contrat de travail de type particulier (contrat d'apprentissage ou contrat de formation alternée), soit en souscrivant un contrat emploi-formation.

Les contrats de formation alternée viseront les entreprises qui n'organisent pas d'apprentissage ainsi que des formations d'un niveau supérieur au C.A.P. Ils pourront concerner soit l'industrie (apprentissage industriel), soit les services (notamment la banque et les assurances).

Le nombre de jeunes qui pourraient être concernés par cette nouvelle formule peut difficilement être estimé à l'heure actuelle. Cet effectif dépendra, en effet, du nombre de conventions qui seront signées au niveau national avec les branches professionnelles. D'ores et déjà, plusieurs professions ont

manifesté leur intérêt pour les formations alternées : la métallurgie, la mécanique, le papier carton, le nettoyage industriel, le bois, la chimie, etc..

A noter, enfin, que pour recevoir les jeunes sous contrat de formation alternée, les organismes de formation devront être inscrits sur une liste établie par le Préfet de région, cette inscription donnant droit à collecter le « quota alternance » prélevé sur la taxe d'apprentissage dont le taux sera définitivement fixé à 0,6 %.

Les formations alternées pour les jeunes sous contrat de travail qui ne conduiront pas à des qualifications seront dispensés dans le cadre du contrat emploi-formation.

Celui-ci, conformément à l'article 24 de la loi a pour objectif de préparer et d'adapter à l'emploi. Les modalités d'application du contrat emploi-formation seront très voisines des modalités actuelles et le financement de ces contrats sera assuré par l'Etat par le biais d'une subvention directe à l'entreprise. Le nombre de ces contrats devrait continuer d'augmenter régulièrement (55 000 par an environ), la durée moyenne de la formation étant de 380 heures environ.

Que penser de ce texte ? Votre Rapporteur enregistre avec satisfaction la mise en place d'un véritable apprentissage industriel qui devrait permettre à notre pays de rattraper – en ce domaine – le retard que nous avons par rapport à nos principaux partenaires économiques.

En revanche, il regrette vivement que la formation scolaire initiale ait été exclue d'un dispositif dont le caractère véritablement novateur n'est, de ce fait, pas évident.

6° Une annonce d'évolution : le projet de loi sur le travail à temps partiel.

Le travail à temps partiel régulier concerne actuellement environ 6 % des salariés – soit 1 300 000 personnes, en majorité des femmes – pourcentage très inférieur à celui que connaît la Communauté économique européenne (9,3 %).

Plus largement utilisée dans les petites et moyennes entreprises, cette pratique se retrouve dans tous les secteurs d'activité avec une prédominance du tertiaire.

Si l'on analyse le marché du travail, on constate que les offres d'emplois durables à temps partiel ne représentent que près de 5 % de l'ensemble des offres et les demandes seulement 3 %.

Ces chiffres traduisent l'absence d'un véritable marché du travail à temps partiel en France, la demande exprimée paraît très en retrait par rapport à la demande potentielle existante.

Pourquoi, dans ces conditions, le travail à temps partiel ne se développe-t-il pas d'une façon plus significative dans notre pays ? Cela tient, à côté de blocages psychologiques indéniables, à des obstacles juridiques (garantie des droits des salariés, calcul des cotisations sociales, ...).

Le projet de loi adopté lors de la présente session par la Haute Assemblée, devrait permettre un développement plus significatif de ce mode très intéressant d'aménagement du temps de travail.

Il comporte à côté d'une définition très large de la notion de travail à temps partiel (travail d'une durée inférieure à la durée normale pratiquée dans l'établissement) les dispositions suivantes :

- une identité des droits entre les travailleurs à temps partiel et ceux à temps complet,
- une attribution de certains droits en fonction de la durée du travail (rémunération, indemnités de licenciement et de départ à la retraite),
- une obligation de porter certaines mentions dans le contrat de travail (durée du travail et répartition),
- une modulation de certains seuils avec respect de l'intangibilité de ceux existants en matière de représentation du personnel et d'exercice des droits syndicaux,
- une neutralisation des cotisations patronales de sécurité sociale liée à une suppression de l'obligation de transformation d'un poste à temps plein.

Ce texte marque un réel progrès. Répondant aux souhaits de ces entreprises et aux besoins de certaines catégories de travailleurs il traduit le souci d'intégrer dans une certaine mesure la dimension structurelle du chômage.

*
**

A l'issue de cette analyse, votre Rapporteur constate que, globalement, la gestion des moyens destinés à pallier les conséquences du chômage qui frappe une part croissante de la population active est satisfaisante sous réserve des observations formulées à l'égard de tel ou tel service ou prestation.

Mais il ne peut manquer d'éprouver une grave inquiétude : celle de voir le phénomène du chômage trop facilement supporté, voire accepté.

Or entre l'acceptation d'un phénomène et sa banalisation, la distance est courte.

C'est pourquoi il regrette le comportement quelque peu « fataliste » des pouvoirs publics qui ne parviennent pas à définir une véritable stratégie de l'emploi.

TROISIEME PARTIE.

LE REGRET. LE PROJET DE BUDGET POUR 1981 NE COMPORTE AUCUNE VERITABLE STRATEGIE OFFENSIVE POUR FAIRE FACE AU CHOMAGE STRUCTUREL.

Démographie, comportements d'activité, liaison entre le système de formation et l'appareil productif, pratiques de gestion de personnel par les entreprises, autant de réalités qui concourent au chômage de nature structurelle apparu tout au long de cette décennie et au regard desquelles les pouvoirs publics – très largement désarmés – ne possèdent aucun moyen d'intervention véritablement adapté.

Face à la conjonction de ce « double chômage » il convient que les différents acteurs fassent preuve d'imagination pour provoquer une dynamique de résorption du chômage.

On avancera deux réponses.

A. UNE REPOSE QUANTITATIVE.

Au-delà des vaines querelles et exercices de prévision difficiles sur le taux de croissance, quels moyens peut-on rechercher pour augmenter le nombre d'emplois à croissance donnée ? On pense à deux moyens : réduire (ou au moins ralentir) la productivité du travail ou réduire le nombre d'heures de travail par personne.

1° Ralentir la productivité du Travail ?

Pour réduire le chômage, un certain esprit corporatiste propose parfois de choisir des procédés de production qui utilisent plus de travail et moins de capital, autrement dit un freinage des investissements de productivité.

Sous cette forme, la proposition est inacceptable : face à la concurrence mondiale, elle condamnerait le pays qui la pratiquerait à un déclin irrémédiable avec ses conséquences sur le revenu national et le pouvoir d'achat de ses citoyens.

On ne peut pas refuser le progrès technique.

Tout est autre est la question du rééquilibrage du coût du travail avec celui du capital. Sur ce point on ne peut manquer d'être frappé par le poids

des cotisations sociales qui pèsent très lourdement et uniquement sur les salaires, face aux facilités offertes par des amortissements accélérés...

Il conviendrait certainement – en dehors du problème du financement des régimes sociaux, traité par notre collègue M. Fortier – d'engager sans tarder une réforme de l'assiette des cotisations s'appuyant sur une diversification de ses éléments (valeur ajoutée notamment).

2° Réduire la durée du travail.

Sans reprendre l'historique que comportait le rapport de l'année dernière, il convient de rappeler qu'en 1979, les partenaires sociaux avaient été invités par le Gouvernement à se concerter sur les mesures qui pourraient être envisagées pour aboutir à une meilleure adaptation des règles relatives à la durée du travail dans la situation actuelle, considérée tant au point de vue d'un fonctionnement optimal des entreprises qu'à celui d'une amélioration des conditions de vie et de travail des salariés.

En dépit de certains progrès enregistrés au cours des discussions, les parties en présence n'ont pas réussi, au cours de ce premier temps, à trouver la voie d'un accord.

Dès que ce constat d'échec a été enregistré, le Gouvernement a fait connaître sa détermination à favoriser la reprise des négociations dans des conditions telles qu'un accord paraisse possible. Il a précisé que son objectif n'était pas de se substituer aux organisations professionnelles qui attendaient de lui plus une initiative en vue de relancer les négociations que la préparation immédiate d'un projet de loi traitant à leur place les problèmes posés par la durée du travail.

C'est dans cette perspective que **M. Pierre Giraudet**, Président d'Air-France, a été chargé d'une mission d'investigation et d'exploration au cours de laquelle il a eu à prendre contact avec chacune des organisations professionnelles, afin de connaître leur position sur le fond et le déroulement de la négociation.

Le dispositif proposé était le suivant :

Un accord national interprofessionnel définirait les étapes intermédiaires d'application du dispositif, qui entrerait totalement en vigueur en 1983 à l'exception des entreprises de moins de 11 salariés pour lesquelles le terme serait de 1985.

Compte tenu :

– du maintien des quatre semaines de congés payés,

– et de l'abandon du principe de la récupération des jours fériés (10 jours calendaires dont 8 ne correspondent pas à un jour déjà chômé, soit 1,6 semaine),

le nombre de semaines travaillées serait de 46,4.

La durée légale du travail serait de 40 heures. Un repos payé supplémentaire de 40 heures par an lui serait associé, qui pourrait être accordé en jours de congés ou en réduction d'heures. La durée légale du travail assortie d'un repos supplémentaire également fixé à 40 heures par an, serait de 39 heures pour certains travaux particulièrement contraignants définis de la façon suivante :

- exposés effectivement aux intempéries sur chantiers extérieurs,
- effectués à des températures particulièrement élevées ou basses,
- effectués en continu ou semi-continu avec équipes alternantes comportant des postes de nuit ou en équipes fixes de nuit.

(Le cas des travaux à la chaîne avec cadence imposée par l'avance automatique des produits devrait faire l'objet de négociations de branches).

La durée maximale de travail effectif serait de 48 heures sur une semaine et de 46 heures sur une moyenne de 12 ou 24 semaines selon les branches.

La durée normale de travail effectif serait donc de 1 816 heures (46,4 semaines x 40 heures, moins 40 heures), à l'exception des travaux contraignants pour lesquels elle serait de 1 770 heures (46,7 x 39 moins 40 heures).

Les heures supplémentaires seraient comptabilisées dans le cadre de la semaine et prendraient naissance au-delà de la durée hebdomadaire légale de travail. Elles seraient contingentées et donneraient lieu à majoration de 25 % du salaire versé au titre de ces heures. Les autres avantages liés à l'accomplissement d'heures supplémentaires remplaceraient et ne se cumuleraient donc pas avec les dispositions actuellement en vigueur. En conséquence, le régime existant de repos compensateur serait abrogé.

– Un premier contingent d'heures pourrait être utilisé sans autorisation administrative ; il comprendrait, au choix de l'employeur :

a) soit 116 heures sans récupération ni repos compensateur ;

b) soit 93 heures sans récupération ni repos compensateur, puis 47 heures qui devraient être intégralement récupérées en temps par une réduction de la durée normale de travail.

– Un deuxième contingent de 93 heures supplémentaires exceptionnelles serait utilisable, sur l'autorisation de l'inspecteur du travail, une fois

épuisé le premier contingent de 140 heures. Il serait assorti d'un repos compensateur payé de 30 % pour les 46 premières heures, porté à 70 % pour les 47 suivantes, qui serait accordé sous forme de jours de congés ou de réduction d'horaire.

La durée maximale de travail effectif serait donc choisie selon le système de $1\ 816 + 116 = 1\ 932$ soit 41,6 heures en moyenne par semaine ou $1\ 816 \text{ heures} + 93 (+ 47 - 47) = 1\ 909$ heures, soit 42,6 ou un peu plus de 42 en moyenne par semaine.

Pour les travaux particulièrement contraignants, cette durée maximale annuelle serait de 1 896 ou de 1 862, soit 40,6 ou 40,1 heures en moyenne par semaine et pourrait atteindre, en cas de circonstances exceptionnelles 1 932,3 heures ou 1 909,3 heures.

Les pouvoirs publics prendraient les dispositions nécessaires pour améliorer l'utilisation des équipements industriels, notamment en ce qui concerne :

- la période d'interdiction du travail de nuit des femmes (7 heures entre 22 heures et 7 heures au lieu de 7 heures entre 22 heures et 5 heures) ;

- l'octroi par roulement du second jour de repos hebdomadaire (samedi et dimanche ou dimanche et lundi) ;

- l'organisation en équipes chevauchantes, sans allongement de l'amplitude de travail ;

- (l'organisation dans certains établissements industriels soumis à la concurrence internationale, d'horaires réduits de fin de semaine devrait être étudiée).

C'est sur ces bases que les organisations professionnelles patronales et syndicales ont entamé de nouvelles négociations qui ont duré deux mois pour aboutir à un échec.

Le projet d'accord dont les principales propositions sont résumées dans le tableau ci-après :

	Situation actuelle	Le projet d'accord (objectif 1983)			
		Travaux non pénibles		Travaux pénibles	
DUREE ANNUELLE					
— Durée légale	1 920 h	1 816 h	1 816 h	1 770 h	1 770 h
— Heures supplément.	384 h	116 h	140 h	116 h	140 h
— Total	2 304 h	1 932 h (1)	1 956 h (1)	1 886 h (1)	1 910 h (1)
CONGES					
(en semaines)					
— Congés payés	4	4	4	4	4
— Jours fériés	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
— Congés supplément. sans conditions	—	non récupérable	non récupérable	non récupérable	non récupérable
— Total	4 à 5,6 (2)	6,6	6,6	6,6	6,6
SEMAINES DE TRAVAIL	48 à 46,4	45,4	45,4	45,4	45,4
HORAIRE HEBDOMADAIRE MOYEN					
— Durée légale	40 h	40	40	39	39
— Durée moyenne actuelle	—	—	—	—	—
— Durée maximale moyenne (2)	49,6 h	42,55	43,08	41,5	42

(1) A cette durée s'ajoute le volant de 93 heures exceptionnelles que le patronat peut utiliser après autorisation de l'inspection du travail. D'autre part, quand l'enveloppe des heures supplémentaires est fixée à 140 heures, les salariés ont droit à un repos compensateur de 47 heures non payées.

(2) Durée annuelle maximale divisée par le nombre de semaines de travail.

n'a pas été signé par les organisations syndicales qui formulent à son encontre les griefs suivants :

— l'octroi de la cinquième semaine de congés payés est subordonné à trop de limitations et interdictions,

— les formules d'extension du travail de nuit et du travail le dimanche, ainsi que la grande liberté donnée aux employeurs pour utiliser le nombre d'heures supplémentaires présentent un grave danger,

— les « trente neuf » heures de travail hebdomadaire prévues pour ceux qui effectuent des travaux pénibles ne constituent pas une réduction effective de la durée des tâches mais simplement l'octroi d'une nouvelle heure payée en heure supplémentaire.

Se dirige-t-on vers une reprise des négociations ? Sur quelles bases nouvelles ? Sur ce point on demeure dans l'expectative.

Une seule chose est certaine, toute intervention législative en la matière paraît exclue.

— Et pourtant, les travaux de la Commission du Plan « Emploi et relations du Travail » concluent à l'importance essentielle qui s'attache — en termes de création d'emplois — à une telle réduction de la durée du travail, mais en attachant la plus extrême attention à ses modalités de mise en œuvre.

Cette instance a, en premier lieu, déterminé les conditions qu'il conviendrait de respecter pour que cette mesure ait un effet favorable sur l'emploi.

- Pour qu'elle emporte des conséquences significatives il est nécessaire que le mouvement de baisse soit suffisamment important : l'objectif devrait se situer à l'intérieur d'une fourchette allant d'une demi-heure à une heure, à durée de congés constante.

- La seconde condition a trait au problème de la compensation salariale. Deux risques sont à prendre en considération : celui qui résulterait d'une hausse importante des salaires préjudiciable à la compétitivité des entreprises, mais également celui qui consisterait à provoquer une baisse inacceptable des salaires avec pour conséquence une diminution de la demande des ménages.

Sur cette question l'examen d'accords d'entreprise récents n'apporte pas une réponse unique : la plupart d'entre eux prévoit une compensation salariale mais selon des modalités très diverses ; elle paraît être le plus souvent partielle.

- Un dernier problème demeure, celui de la durée d'utilisation des équipements. L'impact que pourrait avoir une réduction de la durée du travail dépend étroitement du maintien, voire de l'accroissement de cette durée d'utilisation. Cela suppose en tout état de cause une révision des modes d'organisation du travail (développement du travail en deux équipes, utilisation souple des heures supplémentaires) pratiqués dans nombre d'entreprises.

Parmi les pays industrialisés, nous sommes un de ceux où cette durée d'utilisation des équipements est la plus faible, ce qui pénalise la compétitivité de nos entreprises ; il convient de veiller à ce que rien ne vienne encore aggraver cette situation.

A cet égard, les modalités de réduction choisies ne sont pas indifférentes : l'octroi d'une semaine de congés supplémentaires paraît à ce titre devoir favoriser la multiplication des fermetures d'entreprises, aggravant la sous-utilisation actuelle des investissements.

Aussi, une réduction de la durée hebdomadaire – outre les améliorations qu'elle pourrait apporter à la vie quotidienne des travailleurs – semble de loin préférable.

A l'issue de cette analyse, la Commission a formulé une recommandation : toute diminution de la durée du travail devra être le résultat d'un mouvement déterminé mais progressif (laissant aux entreprises le temps d'adapter leurs outils de production), négocié entre les partenaires sociaux et diversifié.

Moyennant le respect de ces règles, elle devrait :

- d'une part être un moyen de créer des emplois dans les branches et entreprises en développement,

- d'autre part contribuer à limiter les pertes d'emplois dans les autres secteurs.

- **Le débat demeure** : peut-on concilier réduction de la durée du travail et compétitivité ? Cette réduction est-elle vraiment créatrice d'emplois ? A quel prix ?

Les études macro-économiques faites en ce domaine font ressortir la très grande sensibilité des résultats aux hypothèses retenues tant en ce qui concerne les capacités de production que la compensation salariale.

Le tableau ci-après donne les résultats de différentes variations étudiées par l'I.N.S.E.E.

Effets de différentes variantes de réduction de la durée du travail

	Variations en % par rapport au compte de référence				Variations en niveau par rapport au compte de référence a		
	Production intérieure brute	Taux de croissance des prix	Revenu disponible des entreprises (en pouvoir d'achat)	Pouvoir d'achat du salaire mensuel	Chômage (en milliers)	Emploi (en milliers)	Déficit extérieur (en milliards)
Variante 1 Sans perte de capacité de production, sans compensation salariale (1)	- 0,3	- 0,1	-	- 1,7	- 92	+ 197	- 1,4
Variante 2 Perte de capacité de production	- 0,6	+ 0,1	- 0,3	- 1,8	- 69	+ 152	+ 2,3
Variante 3 Hausse du salaire horaire, relance de l'investissement	+ 0,4	+ 0,3	- 0,6	+ 0,1	- 115	+ 244	+ 5,4
Variante 4 Hausse du salaire horaire, dépression de l'investissement	- 0,4	+ 0,6	- 9,3	+ 0,1	- 83	+ 188	+ 0,6

* Il s'agit des valeurs moyennes sur les trois premières années. Source. Economie et Statistiques n° 111.

(1) Dans cette variante, l'hypothèse d'une compensation à 100 % de la réduction de la durée du travail par des gains de productivité dans le tertiaire aboutit à la création de 70 000 emplois au terme de la troisième année.

● En l'absence de perte de capacité de production et de compensation salariale, on constate certes une forte augmentation de l'emploi, mais également une réduction du pouvoir d'achat de la masse salariale et une amélioration de la balance commerciale extérieure.

● Dans l'hypothèse contraire, les résultats moins favorables au regard de l'emploi s'accompagnent d'un accroissement du déficit extérieur et d'une augmentation des prix à la consommation.

Mais au-delà de ces recherches globales sur les effets d'une telle réduction dispose-t-on des résultats d'expériences concrètes ? Très peu à dire vrai et notamment aucune étude n'a appréhendé les effets sociaux d'une baisse du temps travaillé (accidents du travail, problème de l'aménagement du temps « hors-travail », etc.).

Votre Rapporteur souhaite que cette brève analyse permette à chacun de mieux situer l'importance essentielle des problèmes touchant à l'aménagement du temps de travail dans le contexte de chômage structurel que nous connaissons.

Certes, il ne pense pas qu'une telle démarche puisse faire l'objet d'une réglementation nationale uniforme. Il reconnaît l'absolue nécessité de négociations professionnelles.

Il regrette cependant que les pouvoirs publics ne se soient pas engagés dans la voie du pilotage d'un certain nombre d'expériences d'envergure sur fonds publics. A cet égard les résultats qui pourraient être observés au niveau de certaines grandes entreprises ou branches professionnelles – qui accepteraient de faire cette expérimentation sur une grande échelle – devraient être riches d'enseignement pour les développements futurs d'un dossier qui paraît devoir s'enliser dans les discussions sans qu'aucun des acteurs n'appréhende en termes réels les conséquences des positions qu'il défend.

B. UNE REPOSE QUALITATIVE.

La situation actuelle se caractérise d'une manière générale par la volonté d'adapter les hommes à l'emploi.

Ne pourrait-on pas concevoir de renverser les termes de cette formule et pourquoi ne pas tenter d'adapter l'emploi aux hommes ?

Plusieurs types d'actions peuvent être envisagés.

1° **La mise en œuvre de nouveaux instruments de mesure du phénomène du chômage** doit être considérée comme le point de départ de toute tentative de réflexion en ce domaine.

Au-delà de l'élaboration de statistiques au niveau national qui appréhendent le chômage sous un angle quantitatif, il conviendrait de prendre davantage en considération les données suivantes :

a) *Celle des variations de volume de la réserve de population active.*

Ainsi que nous l'avions vu précédemment, la prise en compte du taux d'activité féminine est l'un des éléments déterminants de toute prospective en matière d'emploi.

Il convient donc, à coup sûr, d'accorder aux évolutions de la réserve de population active un rôle beaucoup moins passif que par le passé et même une place largement autonome.

b) *Celle de bassin d'emploi.*

Une autre voie de solution aux problèmes de l'emploi se trouve également dans la recherche continue d'une meilleure adaptation entre les offres et les demandes : proposer des emplois de chandronnier en Normandie ne sert à rien pour résoudre le sort des ouvriers du textile des Vosges.

L'ajustement au niveau du bassin d'emploi est essentiel à court terme (pour freiner les risques d'aggravation du chômage) et à plus long terme pour éviter les goulots d'étranglement.

Dénombrer 1,5 million de chômeurs ne suffit pas. Il faudrait aussi s'accorder sur les définitions, sur leur localisation, sur ce qu'ils sont exactement, en un mot mieux approcher les problèmes de l'emploi au niveau régional voire départemental.

Or à ce niveau, les chiffres fiables font souvent défaut : le bassin d'emploi apparaît bien souvent comme le meilleur lieu pour situer les phénomènes de l'emploi.

Il est en effet l'espace géographique dans lequel les travailleurs peuvent changer d'emploi sans changer de résidence. Cette souplesse permet la mobilité et l'adaptabilité.

2° **Une lutte active contre le chômage de longue durée.**

La durée de chômage s'allonge. Agé de cinquante cinq, voire cinquante ans un travailleur licencié retrouve de plus en plus difficilement un emploi. A partir de soixante ans, cela devient quasiment impossible.

Autant d'éléments qui rendent ce problème très préoccupant.

Les actions actuellement mises en oeuvre (recrutement de cadres âgés, prime d'incitation à l'embauche des chômeurs de longue durée) ne sont pas performantes ainsi que nous l'avons constaté précédemment.

Doit-on les redéfinir ou s'orienter vers la mise en oeuvre de mécanisme de pré-retraite ? Ce deuxième mouvement est aujourd'hui très largement amorcé à travers la garantie de ressources UNEDIC, les conventions de pré-retraite acceptées dans la sidérurgie et dans de nombreuses branches en difficulté.

Il va en s'amplifiant d'année en année, l'exception circonstanciée tend à se généraliser, l'âge d'octroi de cette pré-retraite diminue sans cesse (accord récent chez Renault).

Que fait-on ainsi ? On abaisse l'âge de la retraite sans le dire, et fait plus grave, sans mesurer globalement les conséquences économiques et sociales du phénomène.

Or, non seulement l'avenir financier des régimes sociaux est en cause (perte de recettes en raison de la diminution des cotisations) et à terme la question de leur équilibre se posera en des termes dramatiques à la collectivité ; mais également notre dynamisme économique : un pré-retraité adopte le comportement du retraité notamment dans ses habitudes de consommation. Qu'on le veuille ou non il participe au phénomène d'exclusion qui caractérise encore la retraite.

3° La maîtrise du développement des formes précaires d'emploi qui correspondent à des nouveaux modes de gestion de la main-d'œuvre.

a) La description du phénomène.

Depuis quelques années, on assiste à l'éclatement de trois notions clefs : l'entreprise, l'employeur, le salarié.

L'entreprise correspond de moins en moins aux réalités financières, économiques et techniques.

L'employeur présente bien souvent une dualité à travers le travail intérimaire, la sous-traitance : celui qui verse le salaire n'est pas celui qui met en œuvre le travail.

Quant au salarié, on a vu dans le chapitre traitant de la situation de l'emploi, qu'il ne possède plus de statut unique.

b) Les différentes modalités utilisées.

– le travail intérimaire.

L'intérim a commencé à se développer au début des années soixante ; il a connu une très nette accélération à partir de 1970. Avec la crise et la montée du chômage, il est devenu pour nombre d'entreprises un moyen d'utiliser de la main d'oeuvre sans l'embaucher.

Les dernières statistiques du ministère du travail font apparaître qu'en trois ans – 1976, 1977, 1978 – le travail fourni par les personnels intérimaires a progressé de 35,7 %. En 1978, il ont effectué un travail équivalent à près de 190 000 travailleurs permanents (2 240 000 contrats ont été passés, représentant 8 512 000 semaines de travail).

Quant aux entreprises de travail temporaire, au nombre de 1 509, elles géraient au 31 décembre 1978, 3 300 établissements dont près de 40 % dans la région parisienne.

Face à ce développement spectaculaire, il est nécessaire de rappeler que :

- le travailleur intérimaire possède un statut juridique complexe et précaire (pas d'indemnité de licenciement, indemnités de chômage liées à l'accomplissement de 1 000 heures de travail dans l'année,... etc)

- la durée des missions devient de plus en plus longue en contradiction avec le rôle théorique de dépannage que devrait tenir l'intérim.

- le contrat de travail à durée déterminée.

Fin 1977, les salariés titulaires d'un contrat à durée déterminée représentaient 1,4% du personnel permanent, toutes catégories professionnelles confondus.

Leur répartition était la suivante par rapport à l'effectif permanent :

Ouvriers	Autres salariés	Hommes	Femmes	Total
1,5	1,4	1,1	2,1	1,4

10 à 49 salariés	50 à 199 salariés	200 à 499 salariés	500 salariés et plus	Total
1,2	1,7	1,9	1,2	1,4

Ces statistiques anciennes (les plus récentes que possède le ministère) sont à rapprocher des 119 934 travailleurs se trouvant sans emploi fin septembre 1980 à la suite de l'achèvement d'un contrat à durée déterminée.

Représentant 23 % des demandeurs d'emploi en septembre 1977, leur part s'établit aujourd'hui à 32 %.

Certes, la loi du 3 janvier 1979 relative au contrat de travail à durée déterminée a défini le régime juridique applicable à ce type de contrats, en précisant notamment les conditions de renouvellement et de rupture de ces engagements ; mais il demeure encore le moyen pour certains employeurs de se soustraire à certaines obligations du droit du travail (durée de la période d'essai, ancienneté, licenciement).

c) Les conséquences du phénomène.

Le développement très rapide de ces deux formes d'emploi répond au besoin de souplesse des entreprises en matière de gestion de la main-d'œuvre en raison de la nécessité où elles se trouvent souvent de faire face à des perspectives incertaines d'activité économique.

On ne saurait nier qu'une certaine flexibilité de fonctionnement leur est économiquement nécessaire, mais pas n'importe comment et à n'importe quel pris.

Il convient en particulier d'éviter la généralisation systématique de ces deux formes d'emploi qui sont devenues pour un nombre croissant d'entreprises un mode normal de gestion de personnel.

Les limites raisonnables de l'exigence de souplesse face aux aléas sont alors trop largement franchies.

Or il convient de bien mesurer les conséquences de telles pratiques :

- elles contribuent à la création d'un marché secondaire dont les effets sont encore mal connus sur l'appareil scolaire, la formation et le contenu des emplois.

Les risques sont grands de voir apparaître des manifestations de désintérêt pour le travail - notamment chez les jeunes - de déqualification et peut-être même de « déformation ».

- elles tendent à installer à un nombre de plus en plus grand de travailleurs dans un statut précaire,

- elles conduisent la collectivité à assumer le coût d'un chômage récurrent alimenté régulièrement par cette catégorie de travailleurs.

Le débat est complexe. Il conduit à une interrogation : les facteurs de flexibilité immédiate ne peuvent-ils pas devenir à terme l'origine d'une rigidité encore plus forte ?

4° La mise en oeuvre d'un véritable système d'information et d'orientation professionnelles.

Sur ce point, votre rapporteur fait siennes les conclusions de la Commission du Plan précitée.

Indépendamment des problèmes d'orientation scolaire auxquels on pourrait consacrer de longs développements, on constate que les moyens mis en place pour permettre à un demandeur de se situer font largement défaut.

Le conseil professionnel n'est pas assez répandu ; quant à l'orientation professionnelle, fragmentaire, difficile d'accès, elle est pratiquée dans des structures disparates sans réelle coordination.

Devraient donc faire l'objet d'efforts soutenus de la part des pouvoirs publics : la promotion de stages d'orientation, l'amélioration de l'information

professionnelle, notamment au niveau des bassins d'emploi régionaux (prévisions d'emploi, possibilités de formation...) ainsi que la rénovation complète des services d'orientation et de conseil fonctionnant en milieu éducatif.

5° Une formation professionnelle rénovée.

La détérioration du marché de l'emploi et plus particulièrement le problème de l'insertion professionnelle des jeunes ont modifié les contours du système initial tendant à une égalité effective des chances par la reconnaissance des diversités de modes d'apprentissage et de pratiques culturelles.

- La formation professionnelle ne doit pas être confondue avec l'éducation professionnelle : elle n'est pas un mécanisme de rattrapage des insuffisances du système scolaire.

Un effort important doit être impérativement mené au niveau des formations initiales de base pour réduire le flux des jeunes sortant du système éducatif sans posséder une formation générale ou professionnelle achevée et adaptée.

A cet égard, la séparation, encore très profonde, entre les systèmes éducatif et productif conduit à une mauvaise utilisation du potentiel humain.

Les tentatives récentes de rapprochement (introduction de séquences en entreprise) sont trop timides. L'effort devait porter sur l'institution d'une concertation généralisée, notamment au niveau des bassins d'emploi régionaux, tendant à mieux cerner les besoins présents et futurs et les modalités de mis en oeuvre de nouvelles formations scolaires.

- La formation professionnelle, notamment dans les entreprises, doit rester un véritable instrument de valorisation des qualifications de la main-d'œuvre et de progression dans la hiérarchie professionnelle : ce qui est loin d'être toujours le cas.

A-t-elle conservé son ambition initiale, à savoir « fournir une seconde chance » ? Rien n'est moins sûr.

Les entreprises consacrent près de 10 milliards de francs à la formation professionnelle, répartis de la manière suivante :

(En millions F)

	1972		1976		1977		1978		1979 résultats provisoires	
		%		%		%		%		%
Fonctionnement des stages organisés dans l'entreprise.....	672	24	1.297	20	1.422	18	1.612	17	1.594	17
Équipement.....	64	2	60	1	75	1	80	1	81	1
Fonctionnement des stages organisés en application de conventions.....	703	25	1.439	22	1.528	19	-	-	-	-
— plan de formation.....	-	-	-	-	-	-	1.649	18	1.825	19
— congés-formation.....	-	-	-	-	-	-	93	1	47	-
Rémunérations versées aux stagiaires.....	1.176	42	2.915	44	3.292	41	3.678	40	3.765	39
Dépenses de transports et d'hébergement des stagiaires.....	-	-	184	3	237	3	246	3	273	3
Versements à des fonds d'assurance-formation.....	96	3	453	7	504	6	629	7	737	8
Versements à des organismes agréés.....	30	1	47	1	48	1	57	1	63	1
Taxes parafiscales.....	43	2	97	1	108	1	117	1	127	1
Part de la contribution pour frais de chambre de commerce et d'industrie.....	14	1	47	1	54	1	61	1	65	1
Formation des demandeurs d'emploi.....	-	-	3	-	20	-	18	-	14	-
Formation des jeunes demandeurs d'emploi.....	-	-	-	-	738	9	903	10	959	10
Stages pratiques.....	-	-	-	-	-	-	5	-	13	-
Total général.....	2.798	100	6.542	100	8.026	100	9.148	100	9.563	100
Subventions perçues.....	-	-	69	-	76	-	81	-	91	-
Total des dépenses déductibles.....	2.798	-	6.611	-	7.950	-	9.067	-	9.472	-

L'effectif des stagiaires concernés s'élève à 1 700 000, en régression de 7 % par rapport à 1976. Cela représente 17 % des salariés employés dans les entreprises acquittant la taxe de participation au financement de la formation professionnelle continue. Ce qui est faible.

Par ailleurs on notera, dans le tableau ci-après,

Types de stages	1976		1977		1978		1979	
		%		%		%		%
Prévention.....	51.000	2	59.000	3	52.000	3	56.000	3
Adaptation.....	250.000	12	248.000	11	244.000	11	192.000	10
Promotion professionnelle.....	238.000	12	224.000	10	200.000	9	162.000	8
Entretien et perfectionnement des connaissances.....	1.516.000	74	1.633.000	77	1.640.000	77	1.513.000	79
Total.....	2.055.000	100	2.164.000	100	2.136.000	100	1.923.000	100

la place prépondérante tenue par les stages d'entretien et de perfectionnement des compétences qui sont la plupart du temps de courte durée. La part des stages de promotion professionnelle diminue régulièrement chaque année.

On remarquera enfin le fait que les entreprises assurent de moins en moins elles-mêmes cette formation préférant s'adresser à des organismes conventionnés ou verser le montant de leur participation à des fonds d'assurance-formation.

Ces éléments conduisent à s'interroger : le moment ne serait-il pas venu de relancer cette formation professionnelle des entreprises sur des bases nouvelles et dans un cadre financier revu ? Les sommes en cause sont trop importantes et la conjoncture en matière d'emploi trop difficile pour qu'il ne soit pas indispensable d'attendre du système le maximum d'efficacité.

– L'ensemble de ces remarques, qui sont loin d'être exhaustives, laisse apparaître l'importance primordiale qui s'attache à une meilleure coordination des intervenants dans le fonctionnement de la formation professionnelle. Il conviendrait, très certainement que soit élaborée une véritable charte prévoyant des mécanismes de liaison obligatoires entre l'orientation, la formation, et le placement.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, on regrettera d'avoir à reprendre la conclusion formulée l'année dernière :

« Indemniser correctement les demandeurs d'emploi est une obligation pour une société qui a inscrit dans sa Constitution le droit au travail. Mais chercher et mettre en oeuvre de nouvelles formules créatrices d'emploi doit être l'un des objectifs prioritaires d'une société condamnée à s'adapter sous peine de régresser ».

Rien en effet ne paraît avoir évolué de façon significative, condamnant chacun à se croire enfermer dans un cercle infernal dont personne ne trouve l'issue. Nous avons tenté de démontrer que cette fatalité n'existe pas et ne saurait résister aux efforts conjugués de la détermination et de l'imagination.